

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

VERA LÚCIA CORREA DA SILVA

DA OPERAÇÃO PAN-AMERICANA AOS ENTENDIMENTOS DE
URUGUAIANA: as relações Brasil-Argentina (1958 a 1962)

Porto Alegre, 2005 UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

VERA LÚCIA CORREA DA SILVA

DA OPERAÇÃO PAN-AMERICANA AOS ENTENDIMENTOS DE
URUGUAIANA: as relações Brasil-Argentina (1958 a 1962)

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

PROFESSORA ORIENTADORA: Dra. Heloísa Conceição Machado da Silva

Porto Alegre, 2005

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
BIBLIOTECÁRIO RESPONSÁVEL: Vera Lucia Linhares Dias
CRB 10/1316

S586d Silva, Vera Lucia Correa da
Da Operação Pan-Americana aos entendimentos de Uruguaiiana: as relações
Brasil-Argentina (1958 a 1962) / Vera Lucia Correa da Silva. – Porto Alegre :
2005.
153 f.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal do
Rio Grande do Sul. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-
Graduação em Relações Internacionais. Porto Alegre, BR-RS, 2004. Orientador:
Prof^ª. Dr^ª. Heloisa Conceição Machado da Silva.

1. Acordos de Uruguaiiana. 2. Autonomia. 3. Argentina. 4. Brasil.
5. Cooperação Bilateral. 6. Cooperação Hemisférica. 7. Desenvolvimentismo.
8. Integração Regional. 9. OPA. I. Título.

CDD 327.81082

AGRADECIMENTOS

No primeiro momento, gostaria de agradecer aos familiares, especialmente meus filhos, Miguel e André, que souberam pacientemente tolerar a minha ausência e, por inúmeras vezes, enfrentar ao meu lado momentos de *stress* que, muitas vezes eram, para eles, inexplicáveis e sem fundamento. Agradeço também aos colegas e professores do Mestrado que, proporcionaram momentos importantes de reflexão e de afeto, durante os dois anos que estivemos juntos.

Após um longo período ausente, dedicada exclusivamente às atividades técnicas, retomei os estudos acadêmicos. Devo isso, principalmente, à professora Maria Susana Arrosa Soares, coordenadora do Curso de Pós-Graduação em Relações Internacionais desta Universidade e do Centro de Documentação e Estudos da Bacia do Prata (CEDEP), do qual também faço parte; o incansável otimismo e a paixão pelo conhecimento, da professora Susana, me incentivaram a ingressar no Mestrado. Agradeço, especialmente, pelo apoio recebido por ela quando solicitei a documentação e a literatura referente ao tema em estudo e prontamente fui atendida.

Agradecimento especial à professora Heloisa Conceição Machado da Silva, minha orientadora, pelo interesse e dedicação que demonstrou durante todo o processo de elaboração da dissertação, dando significativas contribuições, especialmente, no que se refere ao conteúdo histórico, bem delineado e fundamentado. Sua orientação me auxiliou na obtenção de uma visão de conjunto, o que me permitiu a escolha de respostas pertinentes e conclusivas para o presente estudo. Tal contribuição resultou na qualidade e consistência das idéias ali difundidas, sem que houvesse interferência na autonomia da autora.

A dissertação não ficaria completa sem o auxílio de competentes técnicos que nos auxiliaram na sua finalização. Nesse sentido quero agradecer à Vera Lucia Dias Linhares e Maria Lizete Gomes Mendes (in memoriun), bibliotecárias do CEDEP que, sempre atenciosas, conferiram excelente apoio na normalização das referências bibliográficas. Da mesma forma, agradeço ao suporte técnico prestado pela secretária Maria Beatriz Acorsi que, além da competência, dedica caloroso apoio aos alunos pós-graduandos, criando, assim, um ambiente de extrema confiança e segurança. Por fim, quero agradecer à Mônica Acorsi, que dispensou inestimável contribuição a este estudo, ao fazer a revisão estilística e gramatical. Tal empreendimento rendeu, ao conjunto da obra, um toque de elegância e de harmonia, demonstrando seriedade e preocupação com o leitor.

Dedico a Miguel e André

RESUMO

O objetivo proposto por este estudo é investigar a contribuição da Operação Pan-Americana (OPA), lançada pelo Brasil, em 1958, durante o Governo JK, para o estreitamento das relações entre o Brasil e a Argentina, cujo ápice foram os “Acordos de Uruguaiana”, firmados em 1961. A crescente parceria estendeu-se até a desestabilização provocada pelo golpe militar, que destituiu o Presidente argentino Arturo Frondizi, em 1962. Este trabalho procura demonstrar que, durante o período de 1958 a 1962, atingiu-se um alto nível de cooperação bilateral, como resultado de uma ampla mobilização por parte tanto do corpo diplomático, quanto das assessorias diretamente ligadas ao Poder Executivo dos governos desses dois países. As razões que motivaram uma convergência nas ações dos governos do Brasil e da Argentina foram: no aspecto econômico, a necessidade de ampliação do mercado regional, visando a uma maior inserção internacional dessas economias; no aspecto político, o esforço para a manutenção da autonomia frente aos Estados Unidos, potência mundial com hegemonia na região. Tal posicionamento foi influenciado, principalmente, pela tentativa de ingerência norte-americana em determinados países, como foi o caso da Guatemala, em 1954. Portanto, a cooperação internacional dos países latino-americanos (a partir do lançamento da OPA), ampliou o enfoque, que antes era exclusivamente bilateral (com os Estados Unidos), para o âmbito regional, por meio da qual se buscou fortalecer as economias da região.

A iniciativa brasileira, de caráter hemisférico, caracterizada pela OPA, acabou contribuindo para que houvesse uma aproximação entre os dois países. Nesses termos, os entendimentos de Uruguaiana, são, aqui, analisados como o resultado de um aprofundamento do projeto de JK; isso porque, apesar de ter havido o fortalecimento

dos laços, especialmente, dos dois maiores países do Sul do Continente, mediante os Acordos de Uruguaiana, a OPA abriu também uma nova perspectiva para os demais países da região, que resultou na criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC).

PALAVRAS-CHAVES: Acordos de Uruguaiana, Autonomia, Argentina, Brasil, Cooperação Bilateral, Cooperação Hemisférica, Desenvolvimentismo, Integração Regional, OPA.

ABSTRACT

This study proposes to investigate the Operation Pan-American (OPA) released at the Government of Juscelino Kubischek in 1968 as to strengthen the relations among Latin American countries, and which culminated in the Uruguaina Treats, signed between Brazil and Argentina in 1961. This profitable partnership begun in Uruguaiiana stretched up to the military coup, which deposed the Argentinean president Arturo Frondizi in 1962 destabilizing this process. This paper aims to show that from 1958 to 1962 there was an important development of these relations, as a result of a wide action from the diplomatic body, as well from the staff directly connected to the Executive Power of the respective governments. The reasons that encouraged similar actions from both countries were: at the economic field, the necessity of enlarging the local trading as to increase its projection into the international markets; at the political domain, the effort was to maintain the autonomy in relation to the USA, which played the role of world-wide in the region. Such position was influenced by the attempt of Northern American intervention in certain countries, as it was the case of Guatemala in 1954. The cooperation, therefore, advanced from a direct and exclusive relation to the USA, to a local basis reinforcement, through which the local economies were meant to support each other. The Brazilian initiative, aiming the whole hemisphere and characterized by OPA, ended up contributing for a closer relation to Argentina. Therefore, the influence of OPA for Uruguaiiana's partnerships is analyzed here as a strengthening of Juscelino Kubischek's project. And this is so because OPA not only strengthened the links between two of the most important countries in South America, but also because it opened a new perspective for the other South American countries, which resulted in the creation of Latin American Association of Free Trade (ALALC).

KEY WORDS: Uruguiana Treats, Autonomy, Argentina, Brazil, Bilateral Cooperation, Development, Regional Integration, OPA.

LISTA DE ABREVIATURAS

ALALC – Associação Latino-Americana de Livre Comércio

ALPRO - Aliança para o Progresso

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

CEE – Comunidade Econômica Européia

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina

CIA – Agência Central de Inteligência

CIES – Conselho Interamericano Econômico e Social

FMI – Fundo Monetário Internacional

GATT – Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio

JFK – John Fitzgerald Kennedy

JG – João Goulart

JK – Juscelino Kubitschek

JQ – Jânio Quadros

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

MRE – Ministério das Relações Exteriores

OEA – Organização dos Estados Americanos

OPA – Operação Pan-Americana

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

PEI – Política Externa Independente

PEM – Programa de Estabilização Monetária

PIB – Produto Interno Bruto

PSD – Partido Social Democrático

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

RFA – República Federal da Alemanha

SUMOC – Superintendência da Moeda e do Crédito

TIAR – Tratado Interamericano de Assistência Recíproca

UCR – Unión Cívica Radical

UCRI – Unión Cívica Radical Intransigente

UCRP – Unión Cívica Radical del Pueblo

UDN – União Democrática Nacional

1 INTRODUÇÃO

Uma abordagem historiográfica sobre os principais momentos que contribuíram para o processo de integração regional é de extrema relevância para o estudo das relações internacionais na América Latina. Nesses termos, torna-se fundamental analisar os movimentos de aproximação entre o Brasil e a Argentina, ocorridos no período de 1958 a 1962, uma vez que eles oportunizaram, aos dois países, a possibilidade de colocarem em prática o seu maior experimento, visto até então, em matéria de relacionamento bilateral.

O final dos anos 1950, na América Latina, caracterizou-se pela ameaça do comunismo - simbolizada pela Revolução Cubana -, e pelo impulso desenvolvimentista, aplicado por alguns países, com vistas à superação das dificuldades econômicas, que então vigoravam. Brasil e Argentina encontravam-se sob governos democraticamente eleitos, e desenvolviam projetos nacionais semelhantes, o que lhes colocava grandes possibilidades de interação, sem deixar de considerar a proximidade geográfica como um elemento a mais dessa convergência. A formulação das políticas econômicas voltadas para o desenvolvimento de seus respectivos países baseava-se na premissa básica de obter ajuda financeira dos Estados Unidos. Ambos os governos (do Brasil e da Argentina) tinham consciência de que, sem esse apoio, não seria possível a viabilização dos respectivos projetos. Curiosamente, a atitude dos Estados Unidos frente à América Latina caracterizara-se, ao longo dos anos 1950, pela negligência e pelo descaso para com os problemas econômicos e sociais da região. Tendo em vista a indefinição norte-americana, no tocante a essa ajuda, o Brasil partiu, então, para uma nova ofensiva: dessa vez, buscou resgatar o apoio dos demais países do Hemisfério Sul para que, unidos, viessem a obter maiores vantagens em termos de cooperação com a Potência do Norte.

A associação do combate à proliferação do comunismo, por meio de uma política de desenvolvimento conjunto para a América Latina, parecia ser a fórmula exata para tal ofensiva. Foi com esse intuito que o Presidente brasileiro Juscelino Kubitschek, em 1958, lançou a Operação Pan-Americana (OPA), a qual objetivava a obtenção de uma ajuda econômica dos Estados Unidos para todos os países do Hemisfério Sul¹, mediante um investimento maciço de recursos - tanto públicos, quanto privados -, com vistas à superação do subdesenvolvimento dos mesmos.

Com efeito, o objetivo que orienta este estudo é o de investigar a contribuição da Operação Pan-Americana² para o aprofundamento das relações entre o Brasil e a Argentina, bem como a influência que essa Operação teve no processo de aproximação entre esses dois países, o qual culminou com os Acordos de Uruguaiana³, em 1961. Os entendimentos de Uruguaiana são considerados o ápice das relações entre o Brasil e a Argentina, e se estenderam até o golpe militar que destituiu o Presidente argentino Arturo Frondizi, em 1962.

O que se busca destacar, neste trabalho, é o fato de que, no decorrer dos anos 1958-1962, os dois países experimentaram um aprofundamento em suas relações mútuas, como reflexo de uma intensa mobilização das diplomacias e dos *staff* dos seus Poderes Executivos. Assim, o relato dessas atuações nas diversas instâncias regionais e internacionais⁴, nas quais as respectivas delegações se faziam representar, procurando,

¹ A cooperação econômica com os Estados Unidos, via auxílio ao desenvolvimento econômico, era um instrumento da política externa brasileira desde o Governo Vargas (VIZENTINI, 2004, p. 40). Entende-se que a mudança ocorrida no Governo de JK foi a orientação hemisférica, justamente o que motivou a aproximação entre o Brasil e a Argentina.

² A OPA era um programa hemisférico de cooperação econômica. De caráter multilateral, buscava modificar a natureza do diálogo entre os Estados Unidos e os seus parceiros do Sul o qual era, sobretudo, um diálogo bilateral.

³ Os Acordos de Uruguaiana foram assinados pelos Presidentes do Brasil, Jânio Quadros e da Argentina, Arturo Frondizi, em 21 de abril de 1961, na cidade fronteiriça de Uruguaiana. O objetivo do encontro era aprofundar o relacionamento dos dois países nos âmbitos político-diplomático, comercial, científico-tecnológico e cultural.

⁴ Reuniões de Consultas dos Chanceleres Americanos, Reuniões Interamericanas, Reuniões no âmbito da OEA, tal como o Comitê dos 21, pronunciamentos realizados na ONU e na OEA, Conferências Econômicas, dentre outras.

constantemente, apresentar propostas conjuntas e previamente discutidas, torna-se necessário para a demonstração de tal amadurecimento.

A manutenção da autonomia⁵ diante dos Estados Unidos, fundamentada face à tentativa de aquela potência interferir na política de determinados países (Guatemala, em 1954, p.ex.); e a ampliação dos níveis de comércio e dos mercados com a intenção de alcançar uma maior inserção internacional da região - no plano econômico -, foram a força propulsora da união entre os dois países, a qual pode ser verificada, nitidamente, dos comportamentos similares entre eles.

De um circuito exclusivamente bilateral (cada país pleiteando junto aos Estados Unidos), a cooperação econômica, a partir da iniciativa brasileira (OPA), voltou-se para o terreno regional, como forma de buscar o fortalecimento da região.

Por si só, a OPA já fora suficiente para concretizar a aproximação entre os dois países; e os ecos dessa Operação no Encontro de Uruguaiana são, aqui, vistos muito mais como um aprofundamento dessa iniciativa de JK, e não meramente como uma iniciativa sem êxito. Além de revigorar os laços entre o Brasil e a Argentina, a OPA inaugurou uma nova perspectiva também aos demais países da região, resultando na assinatura do tratado de Montevideu, que criaria a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC)⁶.

As considerações teóricas que ampararam o rumo desta investigação buscaram seus fundamentos nos estudos formulados pela CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina)⁷, nos anos 1950, cuja premissa básica alicerçava-se na problemática do subdesenvolvimento dos países latino-americanos. A tese da CEPAL é de primeira

⁵ O conceito de autonomia é adotado para designar a autodeterminação na condução de assuntos internos de um país, juntamente com a capacidade de impedir a interferência estrangeira. (JAGUARIBE, 1976; PUIG, 1980).

⁶ O Tratado de Montevideu foi assinado pelo Brasil, Argentina, Chile, Uruguai, México, Paraguai e Peru, em fevereiro de 1960. A ele aderiram, posteriormente, Colômbia, Equador, Bolívia e Venezuela.

⁷ A CEPAL, órgão das Nações Unidas, criada em 1948, tinha, como objetivo, analisar a inserção internacional dos países latino-americanos e a relação desses com os países desenvolvidos.

importância para se entender as origens dos acontecimentos que freqüentaram esse período, no que concerne à cooperação entre o Brasil e a Argentina.

Ao afirmar que, na divisão internacional do trabalho, havia uma deterioração dos termos de intercâmbio, Raúl Prebisch, o fundador da CEPAL, considerava ser impossível analisar as economias dos países da América Latina do ponto de vista das Teorias Econômicas Clássica e Neoclássica do Comércio Internacional⁸, em função de elas terem sido criadas nos países centrais e para os países centrais. De acordo com a abordagem cepalina, as vantagens comparativas, produzidas pelo comércio internacional, não trariam benefícios às nações periféricas⁹. Isso porque o fluxo comercial demandava uma distribuição eqüitativa entre os exportadores de matérias-primas (periferia) e os de manufaturados (centro). Para a CEPAL, esses últimos obteriam vantagens da sua supremacia frente à periferia, sobre a qual imporiam preços cada vez mais altos, pela exportação de seus produtos industrializados; além disso, o centro importaria produtos primários (da periferia) a preços inferiores (SILVA, 2004, p. 21). Nesse sentido, a industrialização e a difusão do progresso técnico representavam os pressupostos básicos para que houvesse o aumento da renda e da produtividade das economias periféricas, as quais, desse modo, viriam a se tornar em economias nacionais sólidas e autônomas.

Por outro lado, seria necessária a participação do Estado como o condutor do desenvolvimento; sua tarefa inicial se daria mediante o investimento em infra-estrutura para a promoção da industrialização. Segundo a CEPAL, a integração da região, por seu turno, era considerada estratégica: à medida que ela fosse provocando a ampliação dos mercados, haveria uma difusão tecnológica, um aumento da eficiência econômica, e

⁸ Segundo as Teorias Econômicas Clássica e Neoclássica, por meio do livre-comércio, os ganhos de produtividade são transmitidos recíproca e cumulativamente pela economia internacional, beneficiando todos os países que compõem o mercado mundial (SILVA, 2004, p. 17).

⁹ O conceito centro-periferia foi empregado pela CEPAL para explicar a relação assimétrica existente entre os países desenvolvidos (do centro) e os subdesenvolvidos (periféricos).

uma expansão dos comércios regional e intra-regional. Romper-se-ia, assim, o quadro de enfraquecido dinamismo e de baixa produtividade dessas economias. Conseqüentemente, a integração das economias permitiria o crescimento da exportação dos produtos primários e industrializados, das nações periféricas para os países centrais, abrindo possibilidades para a equilibrada inserção das primeiras no mercado mundial.

Com essa mesma perspectiva, as abordagens de Helio Jaguaribe (1976) e Juan Carlos Puig (1980) sobre a autonomia nacional são aqui consideradas. Para esses autores, os instrumentos de que dispõe o Estado nacional definiriam a capacidade destes em manter a autonomia no cenário mundial, e seriam: a capacitação científico-tecnológica; os investimentos em educação; o papel das elites; e a integração sub-regional, dentre outros.

Este estudo empenha-se em relacionar os acontecimentos ocorridos no período para destacar a necessidade de o Brasil e a Argentina cooperarem entre si, motivação que foi resultante tanto de razões estruturais (econômicos), quanto conjunturais (político-estratégicos). Como se verá no decorrer deste trabalho, havia certo descompasso no âmbito das demandas de cada um dos dois países. O Brasil, de um lado, necessitava aumentar os níveis de comércio, bem como o intercâmbio com a Argentina. Esta buscava estimular um processo de industrialização conjunta, como forma de superar a assimetria entre as duas economias. O Brasil vinha construindo um parque industrial relativamente dinâmico, desde os anos 1930; e a Argentina ainda necessitava avançar no processo de industrialização, que era muito incipiente. Essas discrepâncias, no entanto, não impediram que os dois países visualisassem o grande trunfo que estava em suas mãos, qual seja, o de cooperarem entre si.

A presença dos Estados Unidos na região, como elemento-chave para o comportamento dos dois países, e as decisões tomadas em matéria de cooperação

internacional¹⁰ são abordadas ao longo do presente trabalho. A motivação maior de um acercamento político-diplomático entre o Brasil e a Argentina ocorre com mais intensidade a partir do advento da Revolução Cubana, que colocou à prova a autonomia da região. Brasil e Argentina passaram a defender, a partir de então, uma ação conjunta e sintonizada em todas as instâncias de discussão, nas temáticas relacionadas à autodeterminação e à não-ingêrência nos assuntos internos das nações deste Continente. Tal comportamento possibilitou a maturação do relacionamento bilateral, uma vez que se estabeleceram mecanismos de consultas entre os dois países, os quais nunca haviam ocorrido anteriormente.

Para a realização desta dissertação, recorreu-se a dados empíricos (discursos, cartas, declarações, acordos, convênios, atas, dentre outros documentos) referentes ao relacionamento entre o Brasil e a Argentina, no contexto do final da década de 1950 e início dos anos 1960. Parte importante dessa documentação foi encontrada na Revista Brasileira de Política Internacional, publicação editada pelo Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, desde 1954. A bibliografia secundária principal foi o trabalho de Carlos Eduardo Vidigal; ele traça um panorama das relações bilaterais entre o Brasil e a Argentina a partir de 1946, as quais atingiram tanto o apogeu, quanto o ocaso, entre 1961-1962. A referida obra configura-se de grande relevância para o presente trabalho, uma vez que ela oferece dados empíricos obtidos em Arquivos Históricos dos Ministérios das Relações Exteriores de ambos os países.

Esta dissertação está organizada em quatro Capítulos, subdivididos conforme a importância de determinados acontecimentos para as relações entre o Brasil e a Argentina. É necessário, porém, esclarecer que a abordagem de alguns tópicos¹¹ é

¹⁰ O conceito de cooperação internacional refere-se à cooperação entre Estados, seja bilateral, regional ou hemisférica.

¹¹ Tópicos como: a Revolução Cubana, as Reuniões de Consultas dos Chanceleres Americanos, a Aliança para o Progresso, dentre outros.

realizada, às vezes, antecipadamente, o que poderia levar a supor uma perda do sentido cronológico do trabalho. No entanto, esses tópicos não poderiam ser postos de outra forma, senão abordá-los e repeti-los ao longo de todos os Capítulos, face à importância que eles têm para o alcance do objetivo proposto, nesta pesquisa.

Neste Capítulo Primeiro¹² é feita uma breve apresentação sobre as motivações que levaram a autora a empreender estudos sobre a aproximação bilateral entre o Brasil e a Argentina, no período destacado, como forma de contribuir para as futuras investigações sobre a integração latino-americana. Ainda, esta primeira parte apresenta os pressupostos teóricos e metodológicos que pautaram este trabalho.

O Capítulo Segundo descreve o panorama internacional, tendo, como premissa, a relação que os Estados Unidos estabeleceram com a América Latina a partir dos anos 1950, e a virada que essa relação enfrentou desde a última metade da mesma década. Neste Capítulo, analisa-se o momento no qual os dois países buscaram obter a cooperação dos Estados Unidos, empregando a tática da defesa do desenvolvimento nacional; além disso, busca-se verificar quais os resultados obtidos, nesse sentido. A análise da situação interna de cada país, neste caso, torna-se importante - uma vez que ela revela a sintonia na orientação das políticas econômicas implementadas por ambos os países no período estudado.

A Operação Pan-Americana (OPA), lançada por Juscelino Kubitschek, e seus efeitos na Argentina e nos Estados Unidos, bem como sobre a repercussão interna dessa iniciativa, é explorada no Capítulo Terceiro. São destacados, igualmente, os desdobramentos da OPA, apontando as instâncias nas quais as teses, por ela defendidas, pautavam as discussões, tais como o Comitê dos 21, as Reuniões de Consultas dos Chanceleres Americanos, e o Protocolo de Consultas de iniciativa do Brasil e da

¹² De acordo com as normas técnicas da ABNT (2002) para trabalhos acadêmicos (teses, dissertações, projetos), a Introdução, aqui, mereceu status de Capítulo, à medida que ela é considerada uma das três partes fundamentais dos elementos textuais de uma dissertação.

Argentina, dentre outros. O destaque dado à Revolução Cubana deve-se à importância que ela teve no âmbito hemisférico, particularmente por ter levado a efeito uma mudança na orientação das políticas externas dos Estados Unidos, Brasil e Argentina. O Brasil e a Argentina não mediram esforços para obter proveito da questão cubana. Externamente, os dois países barganharam em prol dos seus respectivos projetos de desenvolvimento. Em nível interno, eles a utilizaram politicamente, tendo em vista o apoio popular dado à Revolução. Os Estados Unidos, por outro lado, aperceberam-se que a política externa, que vinham praticando com a América Latina, deveria ser alvo de algumas mudanças, já que temiam a expansão da ideologia comunista por todo o Continente. A ALALC é analisada, nesse Capítulo, como um dos principais resultados das teses propostas pela OPA. Ela pretendia viabilizar o desenvolvimento econômico da região, por meio da eliminação das restrições comerciais até então existentes entre os países que a compunham.

O Capítulo Quarto analisa o aprofundamento das relações entre o Brasil e a Argentina, o qual acontece a partir de 1961. O significado da eleição de Jânio Quadros, e a Política Externa Independente implementada por seu Governo, assim como os reflexos desses eventos nas relações com os Estados Unidos são considerados nessa parte do trabalho; e, especialmente, a relação estabelecida com a Argentina. O Encontro de Uruguaiana, que resultou de uma iniciativa bilateral entre o Brasil e Argentina, cujo pano de fundo foram os reflexos da Revolução Cubana na política interna de ambos países, e a necessidade de serem encontradas soluções econômicas e comerciais conjuntas compõem o tema principal desse Capítulo. A iniciativa dos Estados Unidos, no sentido de ajudar, economicamente, os países da América Latina, consubstanciada na Aliança para o Progresso (ALPRO), é, igualmente, analisada. O intuito é descrever seu grau de importância, respectivamente, para o Brasil e a Argentina, e como cada governo

posicionou-se em relação a ela. Este estudo destaca, ainda, que, a despeito das crises internas e das mudanças de governo (no caso do Brasil)¹³, o consenso estabelecido naquele Encontro não cessou, indicando a nítida visão que os dois países possuíam de tal empreendimento.

A contribuição deste trabalho é a recuperação da relevância histórica, geralmente negligenciada, em produções que tratam das origens do Mercado Comum do Sul; e identificar, nos entendimentos havidos entre o Brasil e a Argentina, no período em estudo, os primeiros sinais desse empreendimento. Ao longo dos quatro Capítulos, são apresentados elementos ricos em conteúdo, os quais podem ser considerados os passos iniciais do projeto de cooperação regional, que viria a culminar com o Mercosul.

¹³ Após a renúncia de Jânio Quadros, o Governo de João Goulart manteve intensas negociações com o Governo argentino, as quais cessaram somente depois do golpe que destituiu Frondizi do cargo.

/2 O PANORAMA INTERNACIONAL E A SITUAÇÃO DA AMÉRICA LATINA A PARTIR DA METADE DOS ANOS 1950

2.1 O panorama internacional

Após o término da Segunda Guerra Mundial, o mundo dividiu-se, política e ideologicamente, em dois blocos rivais, os quais eram representados pelas grandes potências, EUA e URSS. A bipolaridade considerava a América Latina como uma zona de influência da hegemonia norte-americana; desse modo, intensificaram-se os laços da região com esse pólo. No que tange ao aspecto político-estratégico, o pós-Guerra caracterizou-se pelo intenso tom ideológico anticomunista no Continente americano. Conseqüentemente, a preocupação dos Estados Unidos com relação à América Latina ficou restrita ao reforço da segurança contra os apelos subversivos vindos da União Soviética em função, sobretudo, da possibilidade de haver uma repercussão interna, favorável a essa ideologia, nos países do Hemisfério Sul. A assinatura do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) ¹⁴, em 1947, e a criação da Organização dos Estados Americanos (OEA) ¹⁵, em 1948, dois mecanismos, respectivamente, de cooperação regional de defesa e de relações políticas, indicaram a necessidade de serem estabelecidos instrumentos formais para que houvesse a legitimação do domínio norte-americano na região. (VIZENTINI, 1998, p. 123). Esse sistema de poder fora articulado de tal forma que estaria eficazmente apto para se opor ao sistema soviético (SILVA, 2004, p. 53), e – assim - assegurar um equilíbrio de forças, no Continente, em favor dos Estados Unidos.

¹⁴ O TIAR foi assinado durante a Conferência Interamericana para a Manutenção da Paz e da Segurança no Continente, realizada no Rio de Janeiro. Ele foi inspirado no Artigo 51 da Carta das Nações Unidas e visava a manter uma aliança entre os países do Continente contra agressões externas, criando uma zona de segurança na região.

¹⁵ A OEA foi criada na IXª Conferência Interamericana, realizada em Bogotá, mediante a Ata de Bogotá. Ela era o instrumento que formalizava as relações políticas e econômicas interamericanas.

A despeito de tais características, havia uma expectativa de cooperação econômica, por parte da América Latina, baseada na premissa da ajuda prestada pelos Estados Unidos aos europeus, para a reconstrução daqueles países no pós-Guerra, associada ao apoio, que a região dera aos aliados na Segunda Guerra. No entanto, o Continente latino-americano não avaliara a expressiva diferença estratégica que ele representava para os Estados Unidos, comparativamente a outros países, como os da Europa e da Ásia. Esses formavam regiões que se situavam dentro da zona de conflito, marcada pela Guerra Fria, a qual era fruto da crise que se instalara entre os blocos capitalista e comunista. A América Latina, ao contrário, possuía baixa relevância geopolítica, uma vez que ela se encontrava fora desse perímetro, e não representava ameaça para a supremacia norte-americana. Portanto, o tratamento que lhe era atribuído, por parte daquele país não ia além de uma negligência no âmbito econômico-financeiro, não obstante os fortes laços políticos que já existiam, em virtude da influência incontestável dos Estados Unidos nos assuntos do Hemisfério Sul¹⁶.

Por outro lado, era nítida a percepção interna latino-americana a respeito da profunda desigualdade que existia entre os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos. Tal percepção era fruto deterioração dos termos de intercâmbio, a qual fazia os preços dos produtos primários despencarem no mercado mundial a cada dia, criando problemas para a balança comercial desses países. Dessa forma, além de tentar controlar essa queda dos preços das matérias-primas (aliando-se a outros produtores)¹⁷, a América Latina passou a reivindicar uma ajuda mais efetiva, por meio de investimentos públicos, cujo alvo principal seria a aplicação maciça em infra-estrutura; o intuito disso era

¹⁶ De acordo com Malan (1995, p. 58), “talvez em nenhum outro continente, a avassaladora presença dos Estados Unidos se fazia sentir tão amplamente quanto [na] América Latina do imediato pós-guerra. Pela primeira vez na história [os Estados Unidos] adquiriam o virtual monopólio da influência na região, constituindo praticamente sua única fonte de capitais, de assistência técnica e militar e seu mais importante mercado...”. Esse autor destaca uma única exceção, que foi a Argentina de Perón, como o país de peso a contestar a liderança norte-americana.

¹⁷ Em 1958, foi criado o Convênio Latino-Americano do Café, com vistas a redução da oferta mundial do produto, bem como à sustentação dos seus preços (SILVA, 2004, p. 155).

incrementar a industrialização de suas economias. A política norte-americana para a América Latina, porém, baseava-se tão-somente na defesa do livre-comércio e dos mecanismos que permitissem viabilizá-lo. Desse modo, era pouco provável uma ajuda econômica mais direta por parte dos Estados Unidos, tal como ocorrera na reconstrução européia no pós-Guerra. É possível constatar essa diferença de posições nas temáticas das próprias Reuniões Interamericanas¹⁸, que se realizaram no decorrer dos anos 1940 e 1950. Em todas essas conferências, a preocupação dominante dos países latino-americanos era a de acrescentar, à solidariedade jurídico-política - consubstanciada antes do pós-Guerra -, um conteúdo econômico, que fosse traduzido por um programa de combate ao subdesenvolvimento da região.

Os Estados Unidos, por seu lado, manifestavam-se no inexpressivo interesse e, ao mesmo tempo, em cautela. Isso porque as análises do desenvolvimento econômico baseavam-se em estudos elaborados pela CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina)¹⁹, cujas premissas divergiam daquelas que eram defendidas por aquele país. A CEPAL tinha como objetivo criar um pensamento latino-americano autônomo em relação às Teorias Clássicas de Comércio Internacional, que reconhecesse aos países subdesenvolvidos, um outro papel no ambiente internacional. De acordo com essa Comissão, a assimetria existente entre os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos dava origem a um padrão específico de inserção (o de dependência), destes últimos, na economia mundial. Tais características, segundo os teóricos da CEPAL, eram originárias da estrutura econômica baseada na produção primário-exportadora; além disso, eles propunham que a superação dessas condições assimétricas deveria passar,

¹⁸ Conferências de Chapultepec (1945), de Bogotá (1948), Caracas (1954), Panamá (1956) e Buenos Aires (1957)

¹⁹ Criada em 1948, pelas Nações Unidas, e dirigida pelo economista argentino Raúl Prebisch, a Cepal defendia a integração regional como forma de acelerar a industrialização dos países.

necessariamente, por uma mudança estrutural das economias, consideradas como “periféricas”. (PORCILE, 1993, p. 135).

A cautela predominante na política norte-americana resultava do fato de terem-se estabelecido, na região, na metade da década de 1950, governos de cunho nacionalista, que, segundo a ótica dos Estados Unidos, poderiam colocar em perigo a estabilidade e a segurança do Continente. Nesse período, na América Latina, havia ocorrido um processo de redemocratização, o qual englobou países que, antes, eram governados por ditaduras militares. Tais governos tinham recebido o apoio dos Estados Unidos, tendo sido, até, vistos com benevolência, uma vez que não representavam perigo à sua hegemonia na região. A existência de governos submissos à grande potência dava, a esta última, a garantia de ser mantida a ordem vigente, independentemente dos regimes constituídos por esses países. Por outro viés, uma proposta de autonomia em relação ao desenvolvimento econômico, tal como apregoavam os novos governos democratizados, não era vista com bons olhos. Esses novos governos, que emergiram, defendiam a participação do Estado como promotor do desenvolvimento econômico; e para os Estados Unidos a livre-iniciativa com participação exclusiva do capital privado era a estratégia mais adequada. Nesse sentido, o entendimento sobre a cooperação política (*defesa da democracia*) entre a América Latina e os Estados Unidos não era o mesmo no tocante à cooperação econômica (SILVA, 1992, p. 213).

Outro fato que exigiu uma nova reflexão na América Latina, a respeito de sua inserção internacional, foi a criação da Comunidade Econômica Européia (CEE), pelo Tratado de Roma, assinado em 1957. O surgimento desse bloco econômico e o descompasso que isso poderia representar para os países subdesenvolvidos, os quais se encontravam à margem desse processo, passou a fazer parte da pauta das reuniões

interamericanas; nelas, foi tomando corpo o debate sobre a necessidade de cooperação hemisférica. Os desafios colocados pela economia internacional forçaram os países latino-americanos a pensar novas fórmulas para o seu desenvolvimento. Mais uma vez, a CEPAL contribuiu, através de seus estudos, com posições mais ousadas, como a tese da integração regional. De acordo com o pensamento cepalino, com vistas a expandir os níveis de comércio regional e intra-regional, a integração das economias latino-americanas possibilitaria a ampliação de seus respectivos mercados, dotando-os de capacidade de competição na concorrência mundial.

Em que pese a tímida posição estratégica latino-americana e a desconfiança dos norte-americanos com relação aos novos governos, a segunda metade dos anos 1950 assistiu a uma atuação externa mais pragmática²⁰ por parte de alguns países – no caso específico, o Brasil e a Argentina –, os quais se voltaram para o desenvolvimento econômico como uma solução para a estabilidade da região. Foi nesse contexto que seus governos, eleitos democraticamente, passaram a elaborar projetos semelhantes, cujos objetivos centrais consistiam na cooperação econômica com a potência hegemônica, visando ao desenvolvimento de suas economias; porém, não seria deixada totalmente de lado a tônica nacionalista²¹.

Dessa forma, os Governos de Juscelino Kubitschek e de Arturo Frondizi, mesmo com atuação em contextos internos diferenciados, caracterizaram-se como governos de ação por terem optado em deixar, para segundo plano, o alinhamento político-estratégico em troca de uma maior autonomia econômica. É neste ponto que se demarca um dos motivos que teria levado os dois países a se aproximarem.

²⁰ Importa salientar que a política externa brasileira vinha tendo uma atuação mais pragmática desde os anos 1930, sofrendo alguns recuos, como no caso do período inicial do Governo de JK (antes de 1958). Já a política externa da Argentina, após um longo período peronista, marcado pela Terceira Posição (autonomia com relação à Guerra Fria) e um interregno de alinhamento incondicional aos Estados Unidos (de 1955-1958), passou a conduzir a política externa com o objetivo de alcançar resultados concretos para o desenvolvimento do país.

²¹ Embora ambos os governos assumissem a importância do capital estrangeiro, a adoção da ideologia nacionalista se fez presente, quando era associada ao desenvolvimentismo. (BENEVIDES, 1979, p. 239).

2.2 O contexto hemisférico: Brasil e Argentina

A partir da segunda metade dos anos 1950, tal como já foi aqui observado, os governos argentino e brasileiro orientaram as suas relações com os Estados Unidos, sob o signo da cooperação internacional com base na promoção do desenvolvimento nacional. Tanto o Brasil, com o Governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), quanto a Argentina, de Arturo Frondizi (1958-1962), afinavam-se frente à defesa do bloco ocidental e de seus valores democráticos. Mesmo assim, o espaço dado a eles pelos Estados Unidos continuava a ser pequeno. Não restou alternativa, para os dois países, senão a de sensibilizar a potência norte-americana, por meio de uma estratégia que ligava, estreitamente, a situação economicamente precária dos povos latino-americanos com a instabilidade política e a ameaça que a ideologia comunista representava aos regimes democráticos. Desse modo, a cooperação econômica foi apresentada aos Estados Unidos como o impulso do desenvolvimento econômico de seus países para a manutenção da segurança hemisférica. Essa nova postura estratégica (de conteúdo mais pragmático) foi favorecida pelas condições do distencionamento no qual se encontrava a relação dos dois blocos hegemônicos (EUA e URSS). Um sinal de flexibilidade no conflito soviético-americano esboçava-se nesse final de década; permitia-se, assim, a possibilidade de países, como a Argentina e o Brasil, realizarem seus movimentos com mais desenvoltura e autonomia no cenário regional. Diante disso, abriu-se a possibilidade de ser introduzida a reivindicação do desenvolvimento econômico para a América Latina; desse modo, modificar-se-ia a relação, até então constituída pelo pan-americanismo, que se baseava tão-somente na preocupação com a segurança continental. A seguir, serão expostas as especificidades e os projetos políticos de cada país, que foram-se contornando a partir da segunda metade dos anos 1950.

2.2.1 O caso da Argentina

Desde 1955, a Argentina também foi atingida pelas mudanças que estavam ocorrendo no mundo após a Segunda Guerra Mundial. A relativa posição do comércio de alimentos e de matérias primas, no mercado mundial, deteriorava-se significativamente, causando efeito devastador nos países primário-exportadores. Com exceção do petróleo, o restante das exportações primárias do país experimentou uma participação declinante no comércio internacional. Essa tendência afetava, em especial, o comércio de alimentos e de matérias-primas de origem agropecuária (FERRER, 1980, p. 60), o qual era característica básica da economia argentina. Internamente, vigorava um consenso, entre os diversos setores, sobre a necessidade de haver uma promoção de ampla modernização e abertura da economia, de modo a inserir o país no cenário mundial. Havia uma divergência, porém, que se relacionava aos meios que deveriam ser empregados para alcançá-las. O capital estrangeiro era o ponto mais polêmico, sendo a causa de sérias divisões entre os setores nacionalistas - que incluíam os peronistas, a esquerda e alguns ramos empresariais locais -, e os liberais, que eram apoiados pela Igreja, por grande parte das Forças Armadas e por empresários nacionais e estrangeiros (ROMERO, 2001, p. 135).

Entretanto, foi sob o Governo de Arturo Frondizi (1958) que o tema 'capital estrangeiro' entrou, em definitivo, no debate e na vida dos argentinos; acredita-se, inclusive, que esta tenha sido uma das causas da instabilidade política vivida naquele período. A política econômica de Frondizi baseava-se em dois pontos principais: o investimento estrangeiro e a promoção industrial. Nessa ocasião, foram destacados setores estratégicos, nos quais haveria a participação do capital externo: a siderurgia, a petroquímica, a celulose, o setor automotivo, de energia e do petróleo. A questão do petróleo tornou-se o ponto mais polêmico, uma vez que, Arturo Frondiz, antes de

assumir a Presidência, durante sua atuação como dirigente da Unión Cívica Radical (UCR), fora contrário à participação estrangeira no setor petrolífero. A ‘Batalha do Petróleo’, tal como foi chamada a política petrolífera de seu governo, concedia às companhias estrangeiras, a possibilidade de realizarem exploração do óleo em território argentino. Ainda que tenham ocorrido diversas pressões por parte de grupos contrários a tal medida, a Argentina quase atingiu, sob o Governo de Frondizi, a auto-suficiência em petróleo (ROMERO, 2001, p. 142).

Vale lembrar que as circunstâncias que teriam levado Arturo Frondizi ao poder não foram nem um pouco convencionais para os hábitos argentinos. Na contramão de setores que haviam apoiado a Revolução Libertadora de 1955²², Frondizi elegeu-se com os votos dos partidários do peronismo, inimigo irreconciliável dessa nova composição de forças. A convicção do mandatário de que seria fundamental obter o apoio dos movimentos populares, os quais eram basicamente controlados pelo Justicialismo²³, aliada a uma intenção de apaziguar a insatisfação e a rivalidade existentes no interior da caserna, fazia com que essa fórmula ficasse difícil de ser compreendida por parte da sociedade argentina. As Forças Armadas desejavam tanto a proscrição do peronismo, quanto uma política econômica de cunho liberal. Porém, Frondizi sabia que não poderia vencer as eleições sem o apoio dos peronistas, que continuavam a atuar nos sindicatos, e representavam uma força popular extremamente representativa naquele país. Foi com esse intuito que se estabeleceu um ‘pacto’ com Perón, mediante o qual este ordenaria que seus correligionários votassem em Frondizi. A figura central desse pacto ‘Frondizi-Perón’ foi o assessor econômico de Frondiz, Rogelio Frigerio, que participou da construção de toda a estratégia política dessa aliança eleitoral. Ele, inclusive, realizou

²² A Revolução Libertadora derrubou Perón, em 1955, mediante um golpe militar. O General Eduardo Lonardi assumiu o poder, renunciando em seguida, sendo substituído pelo General Pedro E. Aramburu, o qual permaneceu no poder até a eleição de Frondizi, em 1958.

²³ O Justicialismo era a doutrina do peronismo.

viagens a Caracas (um dos exílios do ex-Presidente), onde se encontrou com Perón. (ESCUDE; CISNEROS, 2005, v. 13).

A campanha de Arturo Frondizi assentava-se em três pilares: paz social, legalidade e desenvolvimento. E foi sob a bandeira do desenvolvimento econômico que seu governo aspirou a alcançar a unidade nacional e a legalidade institucional. A missão a que o Presidente eleito propunha-se, ao assumir, era, antes de tudo, a de promover a reconciliação nacional. A fissura deixada, pela herança peronista, entre os diversos setores que compunham a sociedade argentina, deveria ser sanada, sem haver exclusão de qualquer setor. Assim, tanto os peronistas, quanto os antiperonistas, como também os novos setores sociais que emergiam, todos deveriam participar, ativamente, da integração nacional. Acredita-se que essa, talvez, possa ter sido a grande dificuldade de Frondizi: ao demonstrar pragmatismo no lugar de posições ideológicas - uma vez que passou a defender a entrada de recursos externos para a implementação do seu projeto de desenvolvimento -, o Presidente criou forte fricção com a esquerda e com o peronismo. O exemplo mais contundente a revelar tal desentendimento refere-se à posição que ele adotara quanto ao abastecimento de petróleo. Ele próprio tentou explicar as razões que o levaram a mudar de opinião, em entrevista que concedeu a Luna (1998, p. 49), no final de seu Governo; nessa ocasião, Frondizi admitiu que o monopólio estatal do petróleo seria inviável à medida que o país não dispunha dos recursos suficientes para alavancar esse setor. Foi isso que o levou a aceitar a inevitável entrada de capitais privados estrangeiros.

Para Frondizi e seus assessores, o problema da Argentina era estrutural. As estruturas econômicas, jurídicas e ideológicas, baseadas na atividade “agroimportadora”²⁴, criavam obstáculos ao crescimento do país. A solução seria investir, maciçamente, na

²⁴ Frondizi referia-se à atividade “agroimportadora” como sendo exportação de produtos agropecuários e importação de manufaturados. (LUNA, 1962, p. 37).

indústria pesada e na auto-suficiência do petróleo. Na entrevista citada, Frondizi referiu-se à sua mudança de posição frente à nacionalização de indústrias-chaves, como a siderúrgica, a qual ele defendera na Declaración de Avellaneda (documento que continha os princípios programáticos da UCRI - Unión Cívica Radical Intransigente)²⁵. Nessa entrevista, o Presidente argentino declarou que não fazia objeção ao investimento privado estrangeiro, pois o que interessava, naquele momento, era alcançar uma verdadeira transformação econômica em seu país; e, sem o capital estrangeiro, não haveria possibilidade para tal. (LUNA, 1998, p. 49).

Na esfera econômica, a Argentina enfrentava uma severa crise; a atividade agropecuária encontrava-se estagnada e as indústrias básicas, como a siderurgia, a petroquímica e a energia eram incipientes. Não existiam, até esse momento, investimentos em infra-estrutura, como redes ferroviária e rodoviária, e o sistema elétrico era deficiente e oneroso. (LUNA, 1998, p. 8). Aliada a isso, a mentalidade política e ideológica dos setores dirigentes insistiam em permanecer ainda presa à antiga estrutura primário-exportadora. Sob essas condições, o plano de Arturo Frondizi foi lançado.

A política de investimentos estrangeiros no país alcançou significativos êxitos, porém, a forte expansão econômica veio acompanhada de uma grave crise inflacionária e sérias dificuldades no balanço de pagamentos. (ROMERO, 2001, p.142). Em dezembro de 1958, Frondizi anunciou um Plano de Estabilização Econômica²⁶,

²⁵ Após 1955, a UCR (Unión Cívica Radical) desmembrou-se em UCRI (Unión Cívica Radical Intransigente) e UCRP (Unión Cívica Radical del Pueblo). A UCRI disputou as eleições, tendo como candidato Arturo Frondizi; e a UCRP, Ricardo Balbín. A principal divergência entre ambas as facções era relativa ao posicionamento frente ao peronismo (MONSERRAT LLAIRÓ; SIEPE, 2003, p. 15).

²⁶ Las principales medidas contenidas en el plan de estabilización eran las siguientes: 1) establecimiento de una única tasa de cambio, libre y fluctuante de acuerdo con el juego de la oferta y la demanda, válida tanto para las importaciones como para las exportaciones; 2) derogación del régimen de cuotas, permisos de importación, permisos de necesidad y otros mecanismos de intervención de la autoridad pública; 3) imposición de retención a las importaciones del orden del 10 y 30% sobre el valor de los productos; 4) adopción de medidas restrictivas del crédito bancario e de la oferta monetaria, a fin de eliminar tendencias inflacionarias; 5) eliminación de subsidios al transporte público; 6) abolición de los controles de precios,

recomendado pelo FMI, e consistia na aplicação de medidas de estabilização monetária e de saneamento financeiro (flutuação do câmbio, diminuição dos gastos do governo, congelamento dos salários e redução do déficit fiscal). O objetivo desse Plano era eliminar, progressivamente, o processo inflacionário; em sua aplicação, porém, ele acabou atingindo os setores da sociedade de menor poder aquisitivo, o que gerou vigorosos conflitos sociais (MONSERRAT LLAIRÓ; SIEPE, 2003, p. 24), e, conseqüente, uma instabilidade política no Governo de Frondizi.

Os Estados Unidos viam o novo governo argentino com bons olhos, principalmente porque, para Frondizi, os empréstimos e os investimentos privados eram bem-vindos. A Argentina obteve empréstimos do FMI, do próprio Tesouro norte-americano, de demais bancos comerciais, e do Eximbank, dentre outros, num total de 329 milhões de dólares (ESCUDE; CISNEROS, 2005, v. 11). Como reflexo do bom relacionamento com os Estados Unidos, o Presidente argentino realizou uma viagem àquele país, de modo a dar continuidade a tal empreendimento, abandonando, de vez, a posição neutralista (também conhecida como Terceira Posição), que havia marcado as relações entre os dois países na era peronista. Em discurso pronunciado no Congresso dos Estados Unidos, em 21 de janeiro de 1959, Frondizi apresentou o seu plano de desenvolvimento econômico, no qual dava-se ênfase à auto-suficiência na produção de ferro, de petróleo e de carvão, contando com a colaboração de capitais estrangeiros. O Presidente, ainda, chamou a atenção para as condições jurídicas, dignas de uma nação democrática, que seriam encontradas, pelos créditos oriundos do estrangeiro, em território argentino; e, destacou, também, as condições financeiras, que haviam sido saneadas pelo recente programa de estabilização econômico-financeira, levado a efeito por seu governo. (FRONDIZI, 1962, p. 84).

excepto los de algunos productos de primera necesidad; 7) incremento de los precios de los servicios públicos; 8) reducción del gasto de la administración pública y nacionalización del funcionamiento de las empresas del Estado (ESCUDE; CISNEROS, 2005, v. 11).

Embora não estivessem dispostos a conceder empréstimos diretamente para os projetos petrolíferos do governo argentino, os Estados Unidos tinham interesse em manter essa aproximação com a Argentina, pois ela era significativa para a relação *vis-à-vis* deles com o Brasil; isso porque este último recusava-se a aceitar as condições propostas pelo FMI²⁷. O bom tratamento dos Estados Unidos à Argentina pode ser considerado como uma mensagem ao Brasil sobre a maneira como um país latino-americano deveria comportar-se em relação à política norte-americana. No entanto, os problemas daquele país com a Argentina persistiam; tanto os relacionados com o comércio bilateral (restrição ao ingresso de carnes argentinas no país, por exemplo), como os relativos à obtenção de recursos para a indústria siderúrgica e demais projetos do Governo de Frondizi. (ESCUDE; CISNEROS, 2005, v. 11). As relações da Argentina com os Estados Unidos foram paradoxais na gestão de Frondizi. Por um lado, este governo tinha planos ambiciosos para o desenvolvimento econômico nacional do país, por meio da industrialização, via incremento da indústria de base – desenvolvimento este simbolizado pela auto-suficiência de petróleo –; por outro, Frondizi buscava obter auxílio dos Estados Unidos para viabilizar tal plano. Embora os norte-americanos concordassem com a política petrolífera implementada pelo governo argentino, que previa a participação do capital estrangeiro, não admitiam um desenvolvimento autônomo do país, tal como pretendia o Presidente Frondizi. As inúmeras viagens que os seus assessores fizeram aos Estados Unidos, após a sua visita e a adoção de um plano de estabilização, não foram suficientes para desfazer a imagem da Argentina, de um país inviável, tanto econômica, quanto politicamente.

2.2.2 O caso do Brasil

²⁷ Na ocasião, JK já havia lançado a OPA, e as relações com o FMI não eram boas, pelo fato de este organismo estar exigindo medidas mais drásticas de combate à inflação para a posterior liberação de mais empréstimos.

O Governo de Juscelino Kubitschek iniciou dois anos antes de Frondizi ser eleito na Argentina. A experiência que o Presidente argentino passou, ao iniciar o mandato, Juscelino já a tivera em 1956. Tanto no âmbito externo, como no interno, Juscelino Kubitschek deparou-se com conflitos políticos, ideológicos, econômicos e sociais. Antes mesmo de começar o governo, JK foi submetido a uma constrangedora prova, que indicava como poderiam se desenrolar os acontecimentos a partir de sua posse, a qual foi ferozmente combatida por setores de oposição. No entanto, a principal marca de JK foi, exatamente, a de conseguir administrar e superar as crises tão ou mais importantes quanto aquelas que, mais tarde, ocorreriam no país vizinho. Eleito por intermédio de uma aliança entre dois partidos políticos (PSD/PTB) ²⁸, os quais representavam interesses diferentes, Juscelino obteve maioria parlamentar; isso não impediu, no entanto, que enfrentasse fortes crises militares, além de uma acirrada oposição por parte da UDN (União Democrática Nacional), partido integrado pelos setores mais conservadores do país. Mediante essa composição de forças políticas, o Presidente logrou o apoio a seu projeto de desenvolvimento, cuja principal meta era o crescimento econômico, por meio do investimento planejado da economia, com o emprego de capital privado (nacional e estrangeiro) e a assistência do setor público. (MOURA, 1991, p.30).

A política econômica de Juscelino Kubitschek buscava atingir o crescimento econômico via industrialização e, reservava à estabilidade um caráter coadjuvante. No terceiro ano do Governo JK (junho de 1958), foi apresentado um Programa de Estabilização Monetária (PEM) ²⁹, cujos propósitos eram: a redução do ritmo

²⁸ O PSD – Partido Social Democrático - representava os interesses da burguesia comercial, da oligarquia rural e da classe média tradicional, O PTB - Partido Trabalhista Brasileiro – representava o eleitorado urbano. (BENEVIDES, 1994, p. 12). Ambos os partidos haviam apoiado Getúlio Vargas.

²⁹ De acordo com Silva (2004, p. 157), os objetivos básicos do PEM eram os seguintes: “1) rígido controle da expansão monetária, por meio da contenção do crédito; 2) contenção dos gastos públicos; 3) política restrita em relação aos salários; 4) correção do desequilíbrio no balanço de pagamentos, por meio

inflacionário, a eliminação de subsídios cambiais, o controle orçamentário. O plano contradizia os principais objetivos do projeto de desenvolvimento estabelecido no início do seu governo. O PEM fora elaborado pelo então Ministro da Fazenda, Lucas Lopes, e cumpria as exigências que o FMI determinava para a liberação de empréstimos. Mas o mote desse governo era, isso sim, a execução de um programa nacional de desenvolvimento, cujo principal instrumento constituía-se no Plano de Metas³⁰. O rígido programa monetarista de Lucas Lopes encontrou resistência por parte, tanto da Presidência, quanto de outros setores do próprio governo, o que forçou Juscelino, mais tarde (1959), a romper com o FMI e a exonerar o Ministro da Fazenda do seu governo.

Mediante os estudos elaborados pelo Conselho de Desenvolvimento da Presidência da República, órgão criado logo após a posse de JK, em 1956, e principal instrumento para viabilizar o Plano de Metas, foi dada atenção às áreas de infraestrutura básica, uma vez que elas apresentavam maiores problemas, tais como a energia e os transportes. De acordo com esse Plano, à medida que tais áreas fossem estimuladas, seria acrescentada, à economia do país, uma ampla capacidade de crescimento (FARO; SILVA, 1991, p. 56). Com o lema “50 anos em 5”, o projeto nacional do Governo de Kubitschek teve, como prioridade, a promoção de um crescimento econômico acelerado, com a adoção do planejamento como instrumento.

O Governo JK foi inovador no âmbito externo, pois, dedicou ao capital estrangeiro, uma importância maior; isso porque ele ampliava o escopo desse capital para além de empréstimos ou financiamentos, pois passava a utilizar seus recursos, também, sob a forma de investimentos diretos em setores considerados prioritários (SILVA, 2004, p. 130). JK estava determinado a suprir os desequilíbrios estruturais

da desvalorização do cruzeiro e da busca de financiamentos externos para os projetos de desenvolvimento.”

³⁰ O Plano de Metas elegeu 5 setores prioritários para a execução de suas metas: Setor de Energia; Setor de Transportes; Setor de Alimentação; Setor de Indústria de Base e Setor de Educação. (FARO; SILVA, 1991, p. 56).

provenientes da redução das exportações tradicionais, a qual vinha ocorrendo desde 1955, especialmente a do café. Ele buscou incrementar a poupança interna e acelerar a industrialização por meio do processo de substituição de importações (SILVA, 1992, p. 218). Para tanto, empregou instrumentos legais que haviam sido criados por governos anteriores (Vargas e Café Filho), como a “Instrução 113” da SUMOC (Superintendência da Moeda e do Crédito). Essa Instrução facilitava a entrada de capitais estrangeiros no país, mediante a concessão de privilégios especiais para a remessa de lucros; além disso, ela permitia a importação de máquinas e equipamentos, sem que houvesse a respectiva cobertura cambial. Tais medidas, já nos primeiros seis meses de Governo, favoreceram consideravelmente, a elevação dos investimentos externos no país, oriundos dos Estados Unidos, da República Federal da Alemanha (RFA), da França e da Grã-Bretanha (SILVA, 2004, p. 131), o que acelerou o processo de internacionalização da economia brasileira.

A política de captação de recursos provenientes do estrangeiro, a qual fazia parte do Plano de Metas, foi evidentemente motivada pelas condições favoráveis internacionais que vigoravam na época (MALAN, 1995, p. 82). O investimento maciço de capitais norte-americanos na reconstrução da Europa no pós-Guerra havia facilitado a retomada do crescimento econômico daquela região. Aliado a essa recuperação, outro processo que favoreceu, indiretamente, a América Latina foi a integração européia, que impulsionou o movimento de capitais no mundo, gerando uma competição entre as indústrias européias e as norte-americanas. Países, como o Brasil, foram beneficiados, uma vez que o respectivo plano de desenvolvimento exigia investimentos estrangeiros diretos, que poderiam ser originários de qualquer país do mundo, não se restringindo, exclusivamente, àqueles de origem norte-americana. O Plano de Metas exigia um expressivo volume de investimentos em infra-estrutura, de bens intermediários e de

capital e a chegada dos capitais provenientes do exterior evitou que houvesse um grande desequilíbrio no balanço de pagamentos.

As relações entre o Brasil e os Estados Unidos, nos dois primeiros anos do Governo Juscelino Kubitschek, foram mais estreitas, tendo em vista a experiência do governo anterior (Vargas), marcada por uma série de dificuldades entre os dois países. O alinhamento incondicional aos Estados Unidos rendeu frutos para o projeto de desenvolvimento de JK até meados de 1958, quando a expansão do crescimento econômico brasileiro começou a demonstrar sua face negativa. A queda do PNB e o aumento da inflação e do custo de vida propiciaram o surgimento de forte pressão, contra o governo, por parte dos setores sociais atingidos; essa pressão também era reforçada pela oposição dos setores conservadores. (VIZENTINI, 2000, p. 235). A causa dessa inflação havia sido a implantação do próprio Plano de Metas, que primava pelos gastos públicos, tais como, a construção de Brasília, os empréstimos ao setor privado (por meio do Banco do Brasil) e os vigorosos aumentos salariais. (SILVA, 2004, p. 156). Aliados aos problemas internos enfrentados por esse governo, alguns fatores externos também conduziram o país a uma grave recessão. É o caso da recessão norte-americana, que iniciara em 1957; da persistente continuidade do descaso, da nova administração de Eisenhower, para com a América Latina; do crescimento da dívida externa em razão da diminuição da receita das exportações (principalmente a do café); da pressão do Fundo Monetário Internacional (FMI) pela estabilidade econômica, dentre outros. Esses fatores foram determinantes na arquitetura da delicada situação econômica brasileira.

É esse o contexto que marca o início de uma nova ofensiva do Brasil, no relacionamento com os Estados Unidos, na direção de obter maiores vantagens para o seu desenvolvimento. Para alcançar esse objetivo, novos temas foram acrescentados à

agenda externa do Governo de JK, tais como a sustentação da tese de que os problemas do subdesenvolvimento seriam fatores de instabilidade política para os regimes democráticos; e a gravitação em torno de um projeto que abarcasse todos os países do Continente. A relação segurança-desenvolvimento foi largamente empregada pela política externa de JK, a partir de 1958, quando foi lançada a Operação Pan-Americana (OPA).

Diante dos acontecimentos que vinham ocorrendo no mundo, bem como frente à relação de subordinação dos países do Continente face aos Estados Unidos; e do surgimento de governos preocupados com a solução dos problemas nacionais, a aproximação entre o Brasil e a Argentina foi vista como uma estratégia promissora.

2.3 Relações Brasil-Argentina

A complicada relação de ambos os países com a potência hegemônica e a constatação de que o desenvolvimento autárquico era insuficiente para que os países latino-americanos superassem as condições de atraso levaram a uma aproximação entre os dois países. O atraso econômico da região resultava das características estruturais desses países no ambiente econômico internacional, tais como a deterioração dos termos de intercâmbio, as dimensões dos seus mercados e a inexpressiva importância que eles tinham no sistema mundial³¹. Dessa forma, coordenar, na região, políticas nacionais de desenvolvimento econômico, com base no processo de industrialização, poderia viabilizar a superação de tais características e, em conseqüência, possibilitar uma

³¹ Considera-se, neste caso, sistema mundial como uma estrutura formada pelos Estados nacionais, cujo ordenamento está baseado no período da Guerra Fria, ou seja, de configuração bipolar (Aron, 2002).

melhor inserção internacional desses países. A idéia da criação de um mercado comum latino-americano adquiriu forma a partir dessa concepção de desenvolvimento.

Tanto Frondizi, quanto Kubitschek concordavam com os postulados da CEPAL³², organismo que vinha produzindo estudos e buscando soluções para o problema do sub-desenvolvimento dos países da América Latina desde o final dos anos 1940. Ambos Presidentes procuraram cercar-se de assessores que compartilhassem de semelhante ideário. A política externa de Frondizi começou a ser delineada em 1958, por uma equipe composta por Rogelio Frigerio, Oscar Camilión, Carlos Florit e Carlos Manuel Muniz; juntos, eles imprimiram inovações na atuação internacional argentina, fortemente marcada pelo peronismo. O primeiro passo foi estabelecer uma nova relação com os Estados Unidos; o segundo foi reforçar a identidade latino-americana, a qual se consolidaria na aproximação com o Brasil.

Juscelino Kubitschek, por sua vez, contou com alguns assessores-chaves, como Augusto Frederico Schmidt, José Sette Câmara e Araújo Castro, que tiveram efetiva participação na aproximação entre os dois países. De acordo com Camilión, Chefe de Gabinete e Diretor de Pessoal do Ministério das Relações Exteriores e Culto, da Argentina, em 1959³³: “el rol de Schmidt en Brasil era similar al de Frigerio: hacía la diplomacia paralela” (1999, p. 63). Havia entre os assessores de ambos os países, uma convergência nos propósitos de aproximação, talvez compelida pela necessidade dos grupos que eles representavam³⁴ de se fazerem ouvir, devido às divergências que as diplomacias argentina e brasileira enfrentavam a respeito do acercamento entre seus países, resultando, daí, certas comparações, como a citação acima.

³² Como já foi mencionado, a idéia de integração dos mercados latino-americanos vinha sendo discutida no âmbito da CEPAL; tal discussão passou a influenciar os Governos de Arturo Frondizi e JK, de acordo com a particularidade de cada país.

³³ O Ministro das Relações Exteriores e Culto da Argentina, nesse ano, era Carlos Florit; o Embaixador da Argentina no Brasil era Carlos Manuel Muñiz. Ambos tiveram forte atuação no relacionamento bilateral dos dois países.

³⁴ Tanto Rogelio Frigerio como Augusto Frederico Schmidt pertenciam a setores industriais nacionais.

A aproximação dos dois governos começou a se delinear com a visita, ao Brasil (antes mesmo de sua posse), do Presidente eleito da Argentina, em 08 de abril de 1958. No discurso que ele proferiu no Ministério brasileiro das Relações Exteriores, Arturo Frondizi discorreu sobre as circunstâncias econômicas que estavam sendo enfrentadas pelos países da América Latina, resultantes de sua condição de exportadores de matérias-primas. As teses da CEPAL sobre a deterioração dos termos de troca também foram apoiadas pelo Presidente que, segundo ele, estava na origem dos déficits crescentes no balanço de pagamentos; da queda do nível de vida da população e demais problemas sociais. Nesse discurso, Frondizi apontou, como soluções possíveis, o desenvolvimento econômico nacional e a adoção de uma política econômica comum pelos países da América Latina:

Esta perspectiva nos incita a una tarea conjunta. No se trata sólo de fomentar el intercambio entre las naciones latino-americanas. Se trata de proyectar una política económica común que permita defender nuestro futuro. [...] La siderurgia del Brasil, por ejemplo, puede colaborar eficazmente en el desarrollo de la industria argentina. Estas relaciones económicas no tienen por qué traducirse en términos de enfrentamiento. El crecimiento conjunto de nuestros países nos beneficiará a todos. (FRONDIZI, 1962, p. 38).

Nesse pronunciamento, Frondizi afirmou que a política externa da Argentina, seria mudada por seu governo, que haveria de privilegiar o enfoque multilateralista voltado, especialmente, para os países do Continente. Essa orientação predominou no decorrer da gestão desse Presidente. Se, durante o governo anterior, do General Aramburu, ocorreram algumas iniciativas de aproximação com o Brasil (um tanto quanto tímidas e desconfiadas), no governo Frondizi, a aproximação foi explícita.

De forma um pouco mais contida, porém com um entusiasmo mais realístico em relação à aproximação entre os dois países, o Presidente brasileiro Juscelino Kubitschek destacou, em seu pronunciamento, nessa mesma ocasião, a necessidade de uma união entre as duas nações, como forma de alcançar a estabilidade e a segurança:

Sabemos que só temos um único caminho a fim de tornarmo-nos poderosos e darmos estabilidade e segurança às nossas nações: este caminho é o de unirmo-nos fortemente, em medidas práticas e corajosas [...] Nesta parte da América, os problemas relativos ao um entendimento comercial, da interpretação de interesses, têm de ser repensados a sério, dentro das diretrizes de uma nova política adequada à conjuntura e não mais como um vago ideal sempre adiável. (KUBITSCHKEK, jun. 1958, p. 227).

JK fez alusão ao agrupamento, que vinha acontecendo, de alguns países com afinidades geográficas, o qual servia de exemplo para uma união em zonas de comércio, visando à ampliação de seus respectivos mercados (JK referia-se à Comunidade Econômica Européia). Segundo o Presidente brasileiro, naquele momento, os países não podiam seguir divididos, pois, desse modo, a caminhada rumo ao desenvolvimento se tornaria lenta. Ele considerava oportuna a idéia de se estabelecer um entendimento, que viesse a fortalecer as duas economias, no sentido de acelerar as suas expansões. (KUBITSCHKEK, jun. 1958, p. 228).

O teor desse discurso já indicava as idéias que norteariam a Operação Pan-Americana. Segundo JK, essa nova perspectiva estaria mais adequada à atual conjuntura, pois tinha como pressuposto (com o que coincidiam com os Estados Unidos) a segurança hemisférica baseada no desenvolvimento econômico. Para tanto, a união entre o Brasil e a Argentina era de fundamental importância.

Embora as palavras do Presidente eleito da Argentina, Arturo Frondizi, tenham sido mais contundentes e mais propositivas, ficava claro no discurso de ambos que os dois governos estavam passando por processos distintos. Frondizi, iniciando sua gestão; necessitava dar à Argentina uma nova visibilidade internacional, até então marcada pelo isolacionismo³⁵. Juscelino Kubitschek, no poder há dois anos, encontrava dificuldades para implantar seu projeto político e econômico. Na ocasião da visita do Presidente

³⁵ De acordo com a avaliação de Camilión (mar./jun. 1969, p. 33), a Argentina orientava a diplomacia do pós-Guerra dentro das pautas de um rigoroso isolamento. Se esse isolamento não foi absoluto – daí a tardia declaração de guerra aos países do Eixo como condição de ingresso nas Nações Unidas – teve características suficientemente definidas para distinguir a posição argentina dos demais países da América Latina.

argentino, ele fez um comentário a respeito das semelhanças, entre os dois presidentes, em seus projetos, apontando para o fato de os dois países estarem enfrentando a mesma dificuldade, ao tentar na direção de conciliar democracia e desenvolvimento; e alfinetou, ao observar que Frondizi estaria desejando fazer o mesmo que ele já fizera, no Brasil, desde a campanha eleitoral. Um único detalhe, porém, os distanciava: o Presidente argentino encontrava-se no plano teórico, pois ainda não havia assumido as rédeas do governo; ao contrário dele, JK, já dispunha de uma larga vivência de todos os problemas enfrentados por Frondizi. (BOJUNGA, 2001, p. 503).

Ao assumir o poder, o Presidente Frondizi teve de enfrentar forte oposição vinda de setores ligados tanto às classes patronais, como às dos trabalhadores; além disso, ele encontrou dificuldade em afinar, politicamente, esse coro de vozes tão destoantes. Especialistas como Alain Rouquié, atribuem tais dificuldades à mentalidade economicista do projeto desenvolvimentista de Frondizi e de seu assessor direto, Rogelio Frigerio. Esse autor chama a atenção para a “Teoria dos Fatores de Poder” (1982, p. 154)³⁶, segundo a qual os grupos de pressão teriam maior relevância do que as próprias forças políticas parlamentares e formais. Os primeiros, apontados por Roquié como prioritários para Frondizi, eram os sindicatos de trabalhadores, a Igreja e os militares. Os partidos políticos incluindo a UCRI, que ajudou a elegê-lo, teriam ficado em segundo plano, na formulação de seu projeto nacional. Não obstante constituírem maioria no Congresso, seus partidários não eram consultados. Sem buscar apoio político-partidário, Frondizi teria-se enredado na tentativa de agradar os setores historicamente antagônicos.

³⁶ Por lo demás, la mentalidad economicista (objetivamente marxista, dicen sus adversarios) de la pareja Frondizi-Frigerio, atribuye poca importancia a las fuerzas políticas parlamentarias y formales. Una concepción realista (algunos dicen que cínica), algo mecanicista y ingenua, pronto conocida con el nombre de “teoría de los factores de poder”, les hace pensar que en la Argentina contemporánea los grupos de presión tienen más importancia que los partidos políticos (ROUQUIÉ, 1982, p. 154).

Tal como observa Vidigal (2001, p. 92), a rivalidade com a Argentina ainda estava presente no discurso diplomático brasileiro, na ocasião da eleição de Frondizi, mas o Itamaraty mostrava-se favorável a uma maior aproximação com o país vizinho. As razões residiam no fato de que o Governo Frondizi afirmava estar comprometido com a democracia. Além disso, a Argentina tinha um projeto de desenvolvimento semelhante brasileiro e sua política externa voltava-se para a América Latina; todas essas coincidências foram fundamentais para o futuro entendimento. O lançamento da OPA abriu o caminho para a sintonia entre as duas Chancelarias, e se constituiu na grande engrenagem que pautou as relações entre as duas nações até o momento da deposição de Frondizi, quatro anos depois, em 1962.

3 DA OPERAÇÃO PAN-AMERICANA (OPA) ÀS CONSEQÜÊNCIAS DA REVOLUÇÃO CUBANA: AS RELAÇÕES INTERAMERICANAS E A APROXIMAÇÃO BRASIL – ARGENTINA (1958-1962)

3.1 A Operação Pan-Americana (OPA) - 1958

Juscelino Kubitschek foi imbuído de perspicácia ao perceber a necessidade de ser pleiteada ajuda junto ao Governo norte-americano, recorrendo à retórica da defesa de um novo pan-americanismo; o objetivo seria o de apresentar, aos Estados Unidos, os propósitos de um amplo projeto que abrangesse todo o Continente tendo em vista a superação do subdesenvolvimento da região. Agindo dessa maneira, JK esperava conquistar a adesão norte-americana esse projeto que propunha uma revisão do pan-americanismo³⁷, no qual seriam acrescentados ingredientes mais arrojados, tal como a injeção de recursos públicos vindos daquele país.

Em correspondência enviada ao Presidente dos Estados Unidos, o republicano Dwight Eisenhower, em 28 de maio de 1958, Juscelino procurou chamar a atenção para as condições precárias e de miséria nas quais viviam os povos latino-americanos. JK reivindicava uma revisão ampla da política externa norte-americana para a América Latina, mediante a adoção de um conjunto de diretrizes e de políticas para a superação de tais condições.

Com acurada sagacidade, o Presidente brasileiro, soube catalisar, politicamente, os acontecimentos ocorridos em algumas cidades sul-americanas, por ocasião da vinda do então Vice-Presidente norte-americano, Richard Nixon à Argentina, com a missão de representar o presidente Eisenhower, na posse de Arturo Frondizi. Nixon aproveitou essa viagem para visitar outras capitais da América do Sul, com o objetivo de reforçar as relações com a região. Entretanto, ele enfrentou certa hostilidade e várias

³⁷ Conforme mencionado no Capítulo anterior, já havia se consolidado o fortalecimento da liderança norte-americana no Continente, como pode ser constatado na realização de diversas Conferências interamericanas, ao longo dos anos 1940 e 1950.

manifestações contrárias aos Estados Unidos. Em Lima e Caracas ocorreram violentas manifestações populares contra a sua presença forçando-o, juntamente com a sua comitiva, a suspender a viagem. Esses acontecimentos políticos sinalizaram, aos Estados Unidos, que havia um acirrado antiamericanismo na região.

Nessa mesma correspondência (28.5.1958), JK lamentou o que ocorrera com o Vice-Presidente, e afirmou que tais acontecimentos prejudicavam a unidade pan-americana, e enfraqueciam a causa da democracia. Na mesma carta ele propôs uma correção daquilo que ele próprio considerava uma “falsa impressão de que não estamos vivendo fraternalmente nas Américas”, e acrescentou: “mas além dessa operação corretiva e, para que ela seja duradoura e perfeita, devemos proceder a um verdadeiro exame de consciência em face do pan-americanismo e saber se estamos no bom caminho” (KUBITSCHKEK, 1958, p. 139). Com essas palavras brandas JK, deu início a uma série de correspondências que foram trocadas entre ele e o Presidente norte-americano, que culminou com a vinda, ao Brasil, do Secretário de Estado norte-americano, John Foster Dulles, em agosto daquele mesmo ano.

Eisenhower enviou, ao Brasil, em 5 de junho de 1958, o Secretário de Estado Adjunto Roy Richard Rubottom Jr., com a incumbência de entregar, pessoalmente, uma correspondência ao Presidente Juscelino Kubitschek. Nessa carta, o Presidente norte-americano declarava aceitar as propostas brasileiras que buscavam o reforço dos laços de solidariedade interamericana, mas reiterava a necessidade de serem mantidas, na íntegra, as decisões da Declaração de Solidariedade da Décima Conferência Interamericana, que havia sido realizada em Caracas, em 1954 (EISENHOWER, 1958, p. 140). Com o título “Declaração de Solidariedade para a Preservação da Integridade Política dos Estados Americanos Contra a Intervenção do Comunismo Internacional”, essa Declaração (aprovada pelo Brasil, e que abriu caminho à intervenção na Guatemala, a qual depôs o Presidente Arbenz) permitia a interferência coletiva na jurisdição interna dos Estados, no caso de estes aderirem ao comunismo, ou de serem por ele dominados. Nesse ponto, a política intervencionista era condição primeira para a retomada da discussão sobre o novo pan-americanismo proposto por JK. A questão da segurança ainda era, pois, uma prioridade da política externa norte-americana para a América Latina.

No discurso que proferiu aos Embaixadores dos países americanos, no Palácio do Catete, no Rio de Janeiro, em 20 de junho de 1958, o

Presidente brasileiro foi muito mais enfático do que polido. Ele reivindicou, para o Brasil e para as demais nações do Continente, “uma participação dinâmica nos problemas de âmbito mundial [...] precedida de uma rigorosa análise da política continental”; e refutou uma postura de subserviência por parte da América Latina:

Verifico que no Brasil – e creio que nos demais países do continente – amadureceu a consciência de que não convém mais formarmos mero conjunto coral, uma retaguarda incaracterística, um simples fundo de quadro. (KUBITSCHKEK, 1958, p. 141).

Nesse discurso, JK empregou pela primeira vez em público, a expressão “operação pan-americana” (KUBITSCHKEK, 1958, p. 142), ao destacar a colaboração do Brasil com os países do Continente. Ao mesmo tempo, ele negou que o Brasil tivesse pretensões de liderança na região e descartou qualquer possibilidade de acontecerem conversações bilaterais dentro da proposta brasileira.

Nessa ocasião, JK fez uma avaliação sobre o panorama internacional, e comparou a ajuda dos Estados Unidos para a reconstrução dos países europeus, mediante o Plano Marshall, com a pouca importância dada aos problemas de desenvolvimento enfrentados pelos países de “economia rudimentar”. Ainda, advertiu que o maior serviço que o Governo norte-americano poderia prestar ao pan-americanismo seria o de eliminar a grande chaga dos povos latino-americanos – o subdesenvolvimento. JK considerava como os pontos mais importantes que haveriam de fazer parte das diretrizes da Operação Pan-Americana: a intensificação do investimento em áreas economicamente atrasadas do Continente; a criação de programas de assistência técnica para a melhoria da produtividade; a proteção dos preços dos produtos de base contra as excessivas flutuações; e a atualização necessária dos organismos financeiros internacionais para a ampliação de seus recursos. A discussão desses assuntos deveria ocorrer em uma reunião do mais alto nível político do Continente, na qual fossem propostas soluções práticas e eficazes. (KUBITSCHKEK, 1958, p. 144). Mais tarde, essa reunião viria a inspirar o governo brasileiro para propor

a criação do Comitê dos 21³⁸, o qual seria aceito pelos Estados Unidos e pelos demais países do Continente.

O lançamento da OPA ocorreu em um momento propício, o qual possibilitou uma repercussão política favorável a essa iniciativa. Esse momento caracterizava-se pela exacerbação do nacionalismo, do antiamericanismo e, também, pela denúncia do imperialismo. (CERVO, 2002, p. 288). Como resultado desse posicionamento mais afirmativo, o Brasil passou a desempenhar o papel de protagonista de uma iniciativa que levou a modificar tanto a política externa dos Estados Unidos para a região, quanto a relação entre os países latino-americanos.

O objetivo da Operação Pan-Americana foi o de criar mecanismos de cooperação hemisférica, que contribuíssem para o desenvolvimento econômico da região. Segundo a sua proposta, o desenvolvimento econômico levaria as populações latino-americanas a saírem da condição de miséria, afastando-as do perigo representado pelas ideologias socialistas. Nessa direção, a OPA adotava o binômio desenvolvimento-segurança (CARDOSO, 1978, p. 160) o que, pensava-se, poderia facilitar o apoio norte-americano. Enfatizava-se que os riscos à segurança hemisférica estavam relacionados ao subdesenvolvimento, que poderia gerar instabilidade e uma ameaça aos regimes democráticos.

No entanto, a perspectiva multilateral da proposta brasileira não agradava aos Estados Unidos; eles consideravam que os problemas da América Latina estavam associados, exclusivamente, ao comunismo. Desse modo, deixavam de lado qualquer proposta de financiamento do desenvolvimento interno e de promoção da industrialização. (SILVA, 2004, p. 169). Enquanto a América Latina propunha um novo

³⁸ O Comitê dos 21 foi criado dentro da Organização dos Estados Americanos (OEA) para dar encaminhamento às propostas da OPA. Formado pelas 21 Repúblicas Americanas, o Comitê dos 21 reuniu-se três vezes (em Washington, de novembro a dezembro de 1958; em Buenos Aires, em maio de 1959; e em Bogotá, em setembro de 1960).

modelo de crescimento econômico, os Estados Unidos minimizavam a importância das assimetrias existentes. Em outras palavras, não era do interesse norte-americano que a região alcançasse um grau de industrialização suficientemente competitivo, que pudesse alterar a divisão internacional do trabalho, na qual era reservado aos países latino-americanos o *status* de exportadores de matérias-primas para a indústria norte-americana e aos demais países centrais. Dessa forma, a política externa norte-americana para os países da América Latina não ultrapassava as barreiras de uma mera relação bilateral; desconsiderava-se, assim, um projeto de desenvolvimento integrado para a região.

3.1.1 Repercussão na Argentina

A proposta da Operação Pan-Americana, nos países da região, de um modo geral, teve boa receptividade; todavia, houve alguns receios. A origem destes era o temor dos países de ficarem sob a dependência de uma aliança Brasil-Estados Unidos, nos assuntos de política internacional. (VIDIGAL, 2001, p. 101). Era de se esperar, diante do fato de o Brasil ser um país com dimensões continentais, e de ser visto, pelos demais, como detentor de uma posição privilegiada em relação aos Estados Unidos. Além disso, uma proposta com a perspectiva política, adotada pela OPA, acarretava certo temor em relação às reais intenções hegemônicas de um país com essas características. Mesmo assim, em termos gerais, a receptividade foi muito boa. Cerca de vinte países, ligados à Organização dos Estados Americanos (OEA) comprometeram-se em apoiar a iniciativa; e as divergências limitaram-se ao tipo de encaminhamento que seria dado às discussões, bem como à instância em que elas ocorreriam.

A Argentina era o país-chave para a viabilidade da Operação. O sucesso da proposta brasileira dependia do apoio dado pelo país vizinho, à medida que a influência dele sobre os demais países da região, era de suma importância quando se tratasse de desfazer qualquer mal-entendido acerca das intenções brasileiras. Por esse motivo, JK fez questão de manter um contato anterior com Frondizi, através de sua Chancelaria, a fim de obter seu apoio formal à proposta brasileira. Esse contato prévio aconteceu às vésperas do lançamento oficial da OPA, quando Juscelino enviou o diplomata Mario Gibson Barboza à Argentina. Na época, quando era encarregado de Negócios em Buenos Aires, Barboza entregou, ao Presidente argentino, o discurso de lançamento da OPA, que seria proferido por JK, o qual vinha acompanhado por uma carta que continha a solicitação de apoio. Frondizi, segundo o próprio diplomata, elogiou tanto a iniciativa, quanto o discurso, sem formular qualquer restrição (BARBOZA, 1992, p. 53). De acordo com Moreira (2001, p. 49), todo esse encaminhamento foi efetivamente combinado entre os assessores de Frondizi e de Kubitschek. Participaram, dessas discussões, Carlos Muniz, Oscar Camilión e Arnaldo Musich, representando a Argentina e, Augusto Frederico Schmidt, dentre outros, pelo Brasil. Entre eles, havia a certeza de que a autonomia frente aos Estados Unidos deveria passar, necessariamente, pelo aprofundamento das relações entre os dois países. Essa idéia encontrava resistência entre alguns diplomatas tradicionais do Itamaraty, os quais ainda consideravam a Argentina como uma ameaça à segurança territorial brasileira. Esse mesmo clima encontrava-se em parte da Chancelaria argentina, cuja preocupação recaía sobre o impacto que a aproximação com o Brasil causaria na relação daquele país com o Chile. (CAMILION, 1999, p. 64).

O apoio argentino aconteceu de maneira discreta, e deixou transparecer que a principal preocupação da Argentina, naquele momento, era a de manter, acima de tudo,

boas relações com os Estados Unidos. Frondizi receava que uma defesa ostensiva da proposta brasileira poderia fazer com que seu país viesse a perder o apoio norte-americano, de que tanto necessitava, para pôr em prática o seu plano de estabilização. Na realidade, a causa maior desse apoio limitado era a disputa de ambos os países pela preferência nas relações com os Estados Unidos. (VIDIGAL, 2001, p. 105).

Na viagem em que fez aos Estados Unidos, em 1959, na tentativa de estreitar o relacionamento bilateral, Frondizi visitou o Congresso norte-americano e a Organização dos Estados Americanos (OEA). No primeiro, ele descreveu as condições de atraso e de miséria nas quais se encontrava a América Latina, fazendo uma advertência sobre a instabilidade política que poderia ser gerada por tal situação como o florescimento da anarquia e de ditaduras. O Presidente argentino defendeu, ainda, o desenvolvimento econômico nacional, mediante a industrialização, incentivado pela participação do capital estrangeiro; nesse ponto, ele afirmou que essa iniciativa fazia parte de um esforço conjunto dos demais países do Hemisfério Sul. Frondizi fez a mesma defesa do desenvolvimentismo que JK; porém, ele não mencionou, em seu pronunciamento, a iniciativa brasileira. Isso só iria acontecer no discurso proferido na OEA, cuja menção à OPA foi feita da seguinte forma:

Una gran oportunidad se ofrece entonces a la Organización de Estados Americanos: contribuir a elevar el nivel de crecimiento y la formación de capital en América latina. Esa es, por otra parte, la aspiración de progreso que informa la iniciativa del eminente presidente del Brasil, señor Kubitschek, sintetizada en la formulación de la Operación Panamericana, que ha merecido el más decidido y sincero apoyo de mi país. (FRONDIZI, 1962, p. 88).

Em seu discurso, Frondizi destacou que a OEA era a instância legítima, na qual, haveriam de ser discutidas as propostas do desenvolvimento econômico latino-americano, o que já vinha ocorrendo desde setembro de 1958. O Ministro argentino das Relações Exteriores e Culto, Carlos Florit, já havia se pronunciado sobre o assunto

quando afirmou, por ocasião do lançamento da OPA, que as discussões sobre a proposta brasileira deveriam ser levadas a efeito junto a órgãos multilaterais, tal como a OEA, na tentativa de neutralizar dessa maneira qualquer iniciativa brasileira de liderar o Continente. (VIDIGAL, 2001, p. 102).

Em contraste com o período anterior (1956-1957), no Governo de Aramburu, na Argentina; e nos dois primeiros anos do Governo de JK, no Brasil -, nos quais havia uma semelhança de orientação das políticas externas, essencialmente no que se referia à conduta das relações com os Estados Unidos -, quando Arturo Frondizi assumiu o poder, em maio de 1958, o Brasil estava vivendo uma nova fase. As medidas governamentais implementadas em 1956 já não surtiam mais efeito, em especial aquelas que dependiam da política externa do país. Desse modo, a política externa brasileira, a partir da Operação Pan-Americana (OPA), em 1958, passou por um momento de inflexão, à medida que houve uma nítida mudança de orientação nas relações com os Estados Unidos. As relações bilaterais com os norte-americanos foram debilitadas face à ênfase nas relações com os países da região. A postura do Brasil, desde esse momento, privilegiou o multilateralismo e a autonomia frente à potência hegemônica. No caso argentino, acontecia o oposto: buscava-se o entendimento bilateral que evidenciasse uma maior aproximação com os Estados Unidos, a fim de viabilizar seu projeto político-econômico. (VIDIGAL, 2001, p. 113). A entrada de capitais estrangeiros na Argentina, para a promoção do desenvolvimento, era a estratégia fundamental. E a iniciativa brasileira poderia colocar em risco os planos argentinos, uma vez que a OPA buscava ajuda no âmbito multilateral (e não bilateral).

No entanto, as razões que aproximaram o Brasil e a Argentina, permaneceram. Na Operação Pan-Americana (OPA) estavam presentes os principais fundamentos que haviam sido estabelecidos nos programas dos dois governos, quais sejam: a defesa de políticas econômicas voltadas para o desenvolvimento – com ênfase na participação do capital estrangeiro -; o alinhamento com o ocidente (no combate ao comunismo); e a aproximação com os países latino-americanos. A OPA foi um marco no relacionamento Brasil-Argentina, uma vez que ela deu início a uma série de entendimentos até então inéditos entre os dois países, especialmente no tocante aos assuntos relacionados à política internacional, e aos de intercâmbios comercial e cultural. Foi a partir das discussões dos fundamentos dessa operação que os dois países foram se aproximando, e intensificaram um sistema de consultas até então inexistente entre eles. Esse sistema

previa encontros prévios, entre os representantes de cada país, para a discussão de assuntos de interesse comum. Nesses encontros, eram formalizadas decisões conjuntas, (como veremos adiante com mais detalhes), como, por ex. o Protocolo de Consultas, de 1959; a criação da ALALC, que teve origem a partir dos entendimentos entre os países sul-americanos (Brasil, Argentina, Chile e Uruguai); o encontro de Uruguaiana, de 1961, no qual foram firmados vários Acordos entre os dois países; além da posição comum sobre a expulsão de Cuba da OEA, na 8ª Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas, realizada em Punta del Este, em 1962. Tais entendimentos mantiveram-se até mesmo em ocasiões de intenso conflito político interno de cada país, como a renúncia do Presidente Jânio Quadros, no Brasil, e às vésperas do golpe militar contra o Presidente Frondizi, na Argentina.

3.1.2 Repercussão nos Estados Unidos

A resposta que Juscelino Kubitschek recebeu de Eisenhower, por intermédio do Secretário de Estado J. Foster Dulles, em sua visita oficial ao Brasil em agosto de 1958, não significou muito comprometimento por parte dos Estados Unidos, tal como já vinha ocorrendo ao longo dos anos 1950. O resultado da reunião com o Secretário de Estado norte-americano foi a Declaração de Brasília, assinada em 06 de agosto de 1958. Esse documento registrava a necessidade de empreender esforços para “vencer o subdesenvolvimento no Continente, condição indispensável à segurança do Hemisfério“ (OPERAÇÃO, 1959, p. 100). A segurança hemisférica e a ameaça do comunismo ainda eram destaques na agenda norte-americana para a América Latina. No entanto, parte dos objetivos brasileiros foi alcançada, embora de maneira efêmera: os problemas latino-americanos entraram na agenda internacional, forçando os Estados Unidos a manifestarem-se sobre algumas proposições brasileiras como a criação de uma instituição financeira para a América Latina, cujo resultado traduziu-se na criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); a aceitação, junto à Organização dos Estados Americanos (OEA), de uma comissão de alto nível (Comitê dos 21), a qual reuniria os 21 países do Continente, em setembro do mesmo ano (1958), para a discussão das diretrizes da OPA; e, finalmente, a abertura de um canal de discussão sobre a criação de um mercado comum regional, o qual viria a culminar com a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), em 1960. A Operação Pan-Americana serviu, igualmente, de inspiração para a proposta do governo norte-americano da Aliança

para o Progresso (ALPRO), também uma resposta à Revolução Cubana, ocorrida em 1959. Embora essa proposta norte-americana tenha dado prioridade às reformas sociais, por meio da ajuda técnico-financeira, ela não deixou de contemplar os postulados da OPA, como, por exemplo, a luta pelo desenvolvimento econômico, graças à atuação conjunta das delegações do Brasil e da Argentina, como, será visto no item relativo à ALPRO.

3.1.3 Os ecos internos da Operação

A Operação Pan-Americana (OPA) mereceu algumas restrições por parte da diplomacia brasileira; ficavam evidentes, assim, as divergências sobre o papel que deveria ser desempenhado pela Operação. As dissonâncias davam-se entre importantes diplomatas ligados ao Itamaraty (como Vasco Leitão da Cunha, Ernani do Amaral Peixoto³⁹ e Osvaldo Aranha⁴⁰), e os assessores mais diretamente ligados à Presidência da República e à área econômica, como Augusto Frederico Schmidt⁴¹. De acordo com a posição desses diplomatas, o encaminhamento inicial dado à OPA revestia-se de um caráter personalista e publicitário, tendo sido conduzido pelo próprio Presidente Juscelino e seus assessores diretos, o que sinalizava a chamada diplomacia paralela, sem dirigir-se ao Itamaraty⁴². Augusto Frederico Schmidt, principal assessor de JK, a quem o Presidente recorria para discutir assuntos de política externa, e elaborar estudos e diagnósticos sobre o subdesenvolvimento latino-americano, era considerado um romântico, pelos diplomatas mais tradicionais, o qual exercia influência nociva sobre o Presidente (VIDIGAL, 2001, p. 99). A principal queixa vinha do próprio Chanceler Macedo Soares; ele considerava a proposta da OPA (elaborada justamente por Schmidt) um perigo para as relações entre o Brasil e os Estados Unidos e, também, com os demais países latino-americanos. O Chanceler acreditava que tal proposta poderia gerar ambigüidades, e criar obstáculos para o relacionamento no Continente (VIDIGAL, 2001, p. 97). Note-se que o novo conteúdo político, proposto pela OPA, encontrava resistências, especialmente, porque revelava um viés multilateral de cunho hemisférico, o qual privilegiava um estreitamento das relações entre os países latino-americanos, concomitantemente a uma atitude mais afirmativa perante os Estados Unidos. Tal posição diferia sensivelmente das atuações externas anteriores, inclusive durante o próprio Governo JK (no período que antecedeu à OPA). Essa pode ter sido uma das razões pelas quais

³⁹ Embaixador do Brasil nos Estados Unidos, no período 1956-1959, e Ministro da Viação e Obras Públicas, de 1959 a 1961.

⁴⁰ Ministro das Relações Exteriores (1948-1944) e Chefe da Delegação Brasileira na XII Assembléia Geral das Nações Unidas, em 1957.

⁴¹ Além de Schmidt, faziam parte do grupo que assessorava o Presidente: José de Sette Câmara Júnior, João Paulo do Rio Branco, Araújo Castro, Alfredo Valladão, Mozart Gurgel Valente e Celso Souza e Silva. (BOJUNGA, 2001, p. 508).

⁴² De acordo com Silva (1992, p. 221), além das críticas à ação paralela da Presidência (sem consulta prévia ao MRE), havia divergências de conteúdo político, as quais a OPA tentava imprimir, tais como o novo tratamento dado às relações com os Estados Unidos e com os demais países latino-americanos.

Macedo Soares⁴³ apresentou o pedido de sua exoneração, tendo sido substituído por Francisco Negrão de Lima, em 05 de julho de 1958. O novo Ministro das Relações Exteriores do Brasil incumbiu-se da tarefa de levar a efeito a Operação Pan-Americana; em seu discurso de posse, ele foi enfático, ao se referir a ela:

Assumo o Ministério das Relações Exteriores para executar a política externa do Brasil, tal como enunciada pelo Senhor Presidente da República, no memorável discurso de 20 de junho, no qual consubstanciou a denominada doutrina Kubitschek para a operação Pan-Americana. (LIMA, 1958, p. 150).

Oswaldo Aranha, outro severo crítico da Operação Pan-Americana, considerava que a industrialização e os empréstimos norte-americanos não dariam solução aos problemas brasileiros. Segundo ele, questões, tal como a reforma agrária, estavam sendo deixadas de lado pela proposta, o que representava um grave erro. (CERVO; BUENO, 2002, p. 294). Realmente, o programa de governo de JK não havia contemplado as reformas sociais; de acordo com esse projeto, o próprio crescimento econômico do país se encarregaria de beneficiar os amplos setores sociais, que haviam ficado à margem do processo de desenvolvimento. Nessa linha de pensamento, o crescimento econômico é que iria solucionar os problemas referentes à questão agrária e à agricultura.

Garrido Torres, integrante do Governo Kubitschek⁴⁴, publicou um artigo sobre a Operação Pan-Americana, em 1960, no qual enfocava seus principais resultados. Na opinião dele, a OPA não passava de um estado de espírito, de uma declaração de intenções, que carecia de um propósito político de ação econômica:

[A OPA] ainda não é uma política; é um diagnóstico. Aguarda um roteiro; não se lhe deu um conteúdo programático; [...] Poderá dissipar-se por falta de consistência. (TORRES, 1960, p. 36).

Opiniões como essas expressavam tentativas de respostas e soluções imediatas e concretas para a problemática apontada pelo Governo Kubitschek, quando lançara a Operação Pan-Americana. Tais problemas não poderiam, de modo algum, ser resolvidos em pouco tempo. Daí decorria a frustração evidente no artigo citado, ao se referir à OPA. No entanto, pode-se considerar como muito significativo o que ocorreu após a troca de correspondências entre os Presidentes brasileiro e norte-americano que derivou no lançamento da Operação Pan-Americana. Tal evento serviu como vetor para suscitar uma ampla mobilização, por parte dos países do Continente, em torno da solução de seus próprios problemas. Mesmo que alguns países não tenham apoiado, na íntegra, a proposta da OPA, por razões de ordem interna ou, até, conjuntural, a ocasião foi propícia: a partir de seu lançamento, foram realizadas inúmeras reuniões, conferências, debates, assinaturas de declarações e troca de cartas, além de uma vigorosa produção de documentos relativos à situação econômica dos países da América Latina. Nesse sentido, a OPA, embora carecesse de propostas mais eficazes, serviu de alavanca para a consecução de

⁴³ Macedo Soares dava primazia para as relações bilaterais com os Estados Unidos. (VIDIGAL, 2001, p. 97).

⁴⁴ Garrido Torres foi Diretor Executivo da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) e Membro do Conselho Nacional de Economia.

futuros entendimentos entre os países latino-americanos e, em especial, para o estreitamento das relações bilaterais entre o Brasil e a Argentina. Isso porque, a partir de seu lançamento, criaram-se as condições as quais o Continente necessitava no sentido de voltar o olhar para si, tal como um bloco de países capazes de encontrar soluções para o seu conjunto, mesmo que sob o olhar atento dos norte-americanos.

3.2 Desdobramentos da Operação Pan-Americana (OPA)

Como demonstração da ação catalisadora que a OPA representou para as demandas dos países latino-americanos, serão relatados, a seguir, os efeitos resultantes dessa iniciativa, nas diversas instâncias que reuniam os países do Hemisfério Sul.

3.2.1 Comitê dos 21 – Ata de Bogotá

Após a visita de Dulles, ocasião em que ele o Ministro brasileiro Negrão de Lima assinaram a Declaração de Brasília, o Brasil tomou a iniciativa de encaminhar um *aide-mémoire* (memorando), em 09 de agosto de 1958, a todas as Embaixadas americanas, o qual continha as definições, características e objetivos da Operação Pan-Americana (OPA). Esse documento, considerado um dos principais instrumentos da doutrina Kubitschek, mereceu atenção em todas as Reuniões das 21 Repúblicas americanas, que se seguiram. O *aide-mémoire* continha seis sugestões para o encaminhamento da Operação:

- 1) Estudo e adoção de medidas que favoreçam a aplicação de capital privado dos países industrializados em áreas subdesenvolvidas ou semidesenvolvidas; e mobilização e utilização mais efetiva do capital privado disponível para as economias subdesenvolvidas;
- 2) Aumento de volume e facilitação das condições dos empréstimos das entidades internacionais de crédito público, ou criação, no plano interamericano, de órgãos de financiamento, visando ao mesmo objetivo;
- 3) Estudo e execução de medidas tendentes a fortalecer as economias internas, principalmente pelo combate à inflação, e estímulo à poupança e aos investimentos;
- 4) Estudo e execução de medidas que permitam disciplinar equitativamente o mercado dos produtos de base;
- 5) Estudo de medidas conjuntas a serem adotadas para enfrentar os problemas suscitados pela formação de grandes blocos econômicos, tais como o do chamado “mercado comum europeu”; estudos e

medidas conducentes ao estabelecimento de mercados regionais no Continente;

6) Ampliação e diversificação dos programas de assistência técnica, com a utilização de todos os recursos disponíveis nesse campo. (OPERAÇÃO, 1959, p. 100).

Tal iniciativa produziu efeito imediato nos Estados Unidos: eles convidaram as vinte Repúblicas do Continente para um encontro informal, a ser realizado, em Washington, por ocasião da realização da XIII Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas, que ocorreria em Nova York. Esse encontro realizou-se nos dias 23 e 24 de setembro de 1958. Um dos seus principais resultados foi a proposta da criação de uma Comissão Especial do Conselho da Organização dos Estados Americanos (a ser composta por representantes dos 21 Estados-membros), com o objetivo de dar encaminhamento concreto às proposições da OPA. Ao mesmo tempo, foi aprovado um projeto de Resolução, que apoiava a iniciativa de ser estabelecida uma instituição interamericana de fomento econômico. Para esse fim, foi instituído um Comitê Técnico, encarregado da elaboração do estatuto dessa instituição (COMUNICADO, 1959, p. 94).

A Comissão Especial (também chamada Comitê dos 21) realizou sua primeira reunião, em Washington, de 17 de novembro a 12 de dezembro de 1958. Nesse encontro, foi aprovada a constituição do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que passou a existir legalmente em 30 de dezembro de 1959, com um capital inicial de um bilhão de dólares (BANCO, 1960, p. 167). Nessa mesma reunião, o Chefe da Delegação brasileira, Augusto Frederico Schmidt, ao discursar, imprimiu um tom eminentemente político ao problema do desenvolvimento econômico da América Latina: “ainda não determinamos claramente o que entendemos por subdesenvolvimento e, portanto, ainda não poderemos indicar o que entendemos por desenvolvimento” (SCHMIDT, 1959, p. 98). Segundo ele, os diagnósticos sobre o subdesenvolvimento estavam sendo levados a efeito pela CEPAL, pelo próprio Conselho Econômico e Social (CIES), um órgão da OEA, e pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas. O que se deveria estabelecer, de acordo com Schmidt, na verdade, era um plano global e de longo prazo para desenvolver economicamente a América Latina:

Poder-se-á dizer que o objetivo básico quantitativo do que convencionamos chamar “Operação Pan-Americana”, definido como “desenvolvimento econômico da América Latina”, será a obtenção rápida, e a manutenção, até 1980, de uma taxa de crescimento econômico que permita, como um mínimo, a elevação das rendas *per capita* continentais até 480 dólares (valor de 1957) e, tanto quanto possível, reduza as diferenças existentes entre os grandes grupos de países desenvolvidos e a América Latina. (SCHMIDT, 1959, p. 101).

Schmidt comparou o PIB e a renda *per capita* do Brasil com países como a dos Estados Unidos, Mercado Comum Europeu e União Soviética, o que causou polêmica na imprensa norte-americana. Esse discurso, do representante brasileiro tinha, como base, o Relatório organizado pelo Grupo de Trabalho do Departamento Econômico e Comercial do Itamaraty, dirigido por Sergio Corrêa da Costa. Denominado *Estudos Econômicos da Operação Pan-Americana*, esse

Relatório apresentava um minucioso diagnóstico sobre as tendências das economias brasileira e mundial; além disso, ele fazia projeções até a década de 80. Esse estudo propunha, ainda, metas de crescimento para a América Latina, bem como, fazia projeções para o aumento da renda *per capita* até que fosse atingido o patamar equivalente aos países desenvolvidos. (FILHO, 1959, p. 60).

A ênfase do discurso brasileiro, favorável a uma proposta globalizante e de longo prazo para o desenvolvimento econômico da América Latina, colocou em alerta os norte-americanos, que se opunham a uma projeto de amplo espectro. A delegação norte-americana, então, passou a se empenhar na direção para que as reuniões dos 21 fossem transferidas para âmbito da OEA. Dessa forma, os trabalhos desse Grupo foram divididos em dois níveis: a discussão político-diplomática ficaria a cargo do Comitê de Alto Nível – o Comitê dos 21 -, enquanto os assuntos de ordem técnica, mais específicos, seriam discutidos no âmbito Comitê Técnico do Conselho Interamericano Econômico e Social (CIES). Essa manobra, temida pelos assessores de Juscelino Kubitschek, foi considerada uma vitória dos Estados Unidos, que acabou por descaracterizar a feição política da OPA. (MOURA, 1991, p. 33).

Embora houvesse suspeitas do Chanceler argentino Carlos Florit, a respeito da pretensa intenção brasileira de conquistar uma liderança no Continente, por intermédio da Operação Pan-Americana (VIDIGAL, 2001, p. 102), o relacionamento entre as duas comitivas, no primeiro encontro, marcou-se por uma sintonia - ao menos do ponto de vista diplomático, salvo os desacordos relacionados à instância na qual deveriam ocorrer os debates.

Após a primeira reunião do Comitê, o Presidente Juscelino Kubitschek enviou correspondência ao Presidente Arturo Frondizi, agradecendo o esforço do Embaixador Barros Hurtado (representante argentino no Comitê), na defesa das propostas brasileiras. (VIDIGAL, 2001, p. 106).

Uma nova reunião do Comitê dos 21 foi realizada entre 27 de abril e 08 de maio de 1959, em Buenos Aires; nessa ocasião, foram analisados os 24 projetos elaborados pelo Grupo de Trabalho, que abarcava quinze países, o qual havia sido criado na primeira reunião da Comissão dos 21 (em novembro de 1958, em Washington). Foram aprovadas Resoluções referentes a quatro Capítulos da OPA: o financiamento do desenvolvimento econômico; o comércio exterior e mercados regionais; os produtos básicos; e a cooperação técnica e assuntos correlatos. (COMISSÃO, 1959, p. 76).

Ainda nessa reunião, o Brasil tomou a iniciativa de apresentar proposta de reformulação da estrutura do Conselho Interamericano Econômico e Social (CIES), um órgão da OEA até então considerado extremamente burocrático e moroso, responsável pelas questões vinculadas à cooperação econômica. Essa reformulação tinha como escopo, introduzir a luta contra o subdesenvolvimento proposta pela OPA nas discussões daquele órgão. A delegação do Equador sugeriu a substituição do CIES por um Conselho de Desenvolvimento Econômico, com prerrogativas executivas e autonomia equivalente ao Conselho da OEA; essa proposição foi apoiada, de imediato, pelo Brasil. (KUBITSCHKEK, 1960, p. 121). Tais encaminhamentos expressavam a convicção da maioria dos países, de que deveria haver uma completa reformulação da OEA, como forma de introduzir uma nova abordagem (relativa ao desenvolvimento) nas relações

hemisféricas. Não faltaram discussões a esse respeito; o problema era convencer a delegação norte-americana, sem dar espaço para desconfianças.

Nessa época, Fidel Castro já havia chegado ao poder em Cuba⁴⁵; sua participação na reunião, em Buenos Aires, do Comitê dos 21, chamou a atenção, à medida que a Revolução Cubana⁴⁶ já começava a influenciar as relações interamericanas. Castro visitara os Estados Unidos, quando foi recebido pelo Vice-Presidente Richard Nixon; este manifestou preocupação quanto aos rumos do novo governo cubano. Em seguida, Fidel dirigiu-se à Argentina, para participar da reunião, na qual manifestou seu apoio à OPA, além de apresentar propostas concretas, dentre as quais a do financiamento de 30 milhões de dólares para a América Latina, a serem concedidas em um prazo de 10 anos. (VIDIGAL, 2001, p. 166).

Nessa ocasião, tanto o Brasil, quanto a Argentina, demonstraram cautela em manifestar apoio ao regime castrista. Tanto assim que o Brasil recusou um convite feito por Fidel, para participar em uma reunião em julho de 1959 em Havana; esse evento reuniria países subdesenvolvidos, incluindo os latino-americanos, africanos e asiáticos. (SILVA, 1992, p. 227). A Argentina posicionou-se igualmente, com cuidado: a delegação daquele país tentou “despolitizar” a presença de Fidel, ressaltando o objetivo econômico da reunião. (ESCUDE; CISNEROS, 2005, v. 13).

A terceira (e última) Reunião do Comitê dos 21 realizou-se em Bogotá, de 05 a 13 de setembro de 1960. O resultado desse encontro foi a assinatura da Ata de Bogotá. A Conferência de Bogotá tinha como objetivo, “estudar a formulação de novas medidas de cooperação econômica”. (ATA, 1960, p.188). Alguns avanços ocorreram em relação às reuniões anteriores, tendo ocorrido debates sobre a proposta brasileira. Por um lado, devido à nova conjuntura, resultante do conflito cubano; e, por outro, pelas eleições nos Estados Unidos, marcadas, para novembro de 1960, de cujos resultados esperava-se uma ampla revisão das relações entre os Estados Unidos e a América Latina.

Porém, o resultado das discussões, das quais resultaram as Medidas de Melhoramento Social e Desenvolvimento Econômico *dentro do Quadro da “Operação Pan-Americana”* (grifo nosso), não agradou, nem à representação brasileira, nem à Argentina, tal como demonstra a citação a seguir:

El representante argentino, Arnaldo Musich, señaló que el Comité de los Veintiuno debía llenar el vacío económico dejado por la Reunión de Costa Rica. Anunció además que su gobierno impulsaría la Operación Panamericana, “tratando de adaptarla y transformarla en una acción efectiva, con toda la imaginación internacional que se aplicó a la reconstrucción de la Europa. (ESCUDE; CISNEROS, 2005, v.13).

A Comissão Especial (Comitê dos 21) acabou por aceitar e recomendar a sugestão norte-americana, ao Conselho da OEA, com referência ao acréscimo de medidas de caráter social, tais como: 1) melhoramento das condições de vida rural e uso da terra; 2) medidas para o melhoramento da habitação e instalações comunitárias; 3)

⁴⁵ Fidel Castro instalou um governo revolucionário em Cuba no dia 1º de janeiro de 1959.

⁴⁶ A repercussão da Revolução Cubana será discutida no item 3.2.4 deste mesmo Capítulo.

medidas para o aperfeiçoamento do sistema e instalações de ensino e treinamento; 4) medidas para o melhoramento da saúde pública; e 5) medidas para a mobilização dos recursos nacionais.

O programa de desenvolvimento econômico, inspirado na proposta brasileira, deveria ser reforçado por medidas sociais mais imediatas, as quais foram acrescentadas à Ata de Bogotá (o documento final da última Reunião do Comitê dos 21):

[...] os efeitos dos programas de desenvolvimento econômico que devem ser urgentemente reforçados e ampliados, podem ser tardios no que respeita ao bem-estar social, e que, conseqüentemente, há necessidade de prontas medidas para atender aos problemas sociais. (ATA, 1960, p. 188).

A Ata de Bogotá incorporou os objetivos da OPA relativos ao desenvolvimento econômico dos países da América Latina; porém, foram acrescentadas medidas de forte conteúdo social e assistencial, que viriam a constituir o preâmbulo da Aliança para o Progresso (ALPRO), apresentada um ano depois, pelo Presidente John F. Kennedy, em 1961. (SILVA, 1992, p. 229).

Os norte-americanos sugeriram, ainda, que fosse criado um Fundo Especial de Desenvolvimento Social, uma idéia que havia sido exposta por Douglas Dillon, em 1958. Bem aceita pelas demais delegações, essa moção consistia no aporte de recursos financeiros e de assistência técnica, a serem dirigidos aos países latino-americanos que assim o quisessem. De acordo com essa proposta, caberia ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) a administração desse Fundo.

Na realidade, o Governo norte-americano já vinha emitindo sinais de uma postura diferente, no tratamento a ser dado à América Latina. O chamado Plano Eisenhower, apresentado em julho de 1960 (pouco antes da terceira Reunião do Comitê dos 21), sugeria a criação do Fundo para o Progresso Social, e, ao mesmo tempo, estabelecia uma ajuda financeira de US\$ 500 milhões à região. Essa ajuda, destinada à reforma agrária, saúde, educação, habitação, continha uma mudança de posição, uma vez que revelava a necessidade de serem feitos investimentos públicos no processo de desenvolvimento da América Latina, uma reivindicação que, anteriormente, sempre foi negada. (CALDAS, 1996, p. 55).

A nova orientação norte-americana foi uma resposta à nova realidade da região, a partir do lançamento da Operação Pan-Americana e do acontecimento da Revolução Cubana. Os Estados Unidos não podiam ignorar o grande efeito aglutinador da proposta da OPA para a superação do subdesenvolvimento latino-americano. Da mesma forma, eles não desconheciam (mas, também não lhes agradava) a influência dos incontáveis trabalhos elaborados pela CEPAL, que analisavam a inserção internacional dos países latino-americanos e a relação assimétrica deles com os países centrais.

Dado o avanço da Revolução Cubana, os norte-americanos não podiam mais permanecer indiferentes a dramática realidade da América Latina. Desse modo, eles assumiram uma postura mais ofensiva e tentaram tomar, para si, a iniciativa brasileira. Essa mudança revelou-se na participação ativa da delegação norte-americana nas reuniões do Comitê dos 21, com a apresentação de propostas de contornos exclusivamente sociais e distributivos (HIRST; PINHEIRO, 2002, p. 54). Além disso, os Estados Unidos

insistiram na diluição das tarefas (do Comitê dos 21) em vários setores, o que revelava sua preocupação quanto aos rumos das relações interamericanas, se não houvesse a interferência direta dos Estados Unidos. A Ata de Bogotá, portanto, incorporou as modificações desejadas pela delegação norte-americana (contidas no Plano Eisenhower) e, foi fonte de inspiração da Aliança para o Progresso, proposta em março de 1961, pelo Governo do democrata John Kennedy.

A reformulação do Conselho Interamericano Econômico e Social, discutida na Segunda Reunião do Comitê (Buenos Aires), também fez parte da Ata de Bogotá. O item IV - Cooperação Multilateral para o Progresso Social e Econômico - recomendava o exame da estrutura do CIES, como também, a realização de uma reforma administrativa na Secretaria da OEA. Todas essas sugestões estavam fundadas no Documento CECE/III-13, apresentado pela delegação da Argentina; esta, igualmente, sugeria uma “efetiva coordenação” entre o CIES, a CEPAL e o BID, para o eficiente assessoramento técnico no Hemisfério. (ATA, 1960, p. 193). Curiosamente, essas reformulações mereceram o apoio da delegação norte-americana, demonstrando que a orientação da política de cooperação econômica daquele país para com a América Latina estaria-se tornando mais flexível. Por outro lado, a reformulação da OEA, para imprimir-lhe um caráter mais autônomo e executivo, significava um avanço para as propostas sobre o desenvolvimento, à medida que permitia acrescentar, à pauta de discussões e de encaminhamentos desse organismo multilateral, assuntos de ordem econômica que, até então, tinham sido negligenciados.

Em síntese, pode-se afirmar que houve uma sensível mudança no posicionamento dos Estados Unidos, em relação à América Latina, a partir do lançamento da Operação Pan-Americana; todavia, os resultados, dela decorrentes, podem não ter sido, necessariamente, os mesmos desejados pela Delegação brasileira e pelas demais Delegações da região.

3.2.2 Reuniões de Consulta dos Chanceleres Americanos: Santiago do Chile (1959) e Costa Rica (1960)

Para ilustrar a amplitude alcançada pela proposta da OPA, nas diversas instâncias que reuniam os 21 países americanos, cabe fazer referência sobre o intenso debate que foi travado nas Reuniões de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas. Nesse fórum, eram discutidos, primordialmente, temas que se relacionavam à instabilidade política do Hemisfério Sul, que, segundo o Brasil (em sintonia com outras Delegações), estava diretamente relacionada às condições de miséria nas quais a população latino-americana se encontrava. Fazia-se necessária, segundo a posição brasileira, a urgente erradicação do subdesenvolvimento da região⁴⁷. As soluções propostas eram constantemente atreladas à superação dessa condição; e nenhuma delegação, à exceção da norte-americana (cuja preocupação centrava-se na radicalização da Revolução Cubana), propunha soluções que não fossem as de estímulo à cooperação econômica entre os Estados americanos.

⁴⁷ Na realidade, a introdução de temas econômicos nas reuniões interamericanas já vinha ocorrendo desde 1952, com os Grupos de Trabalho entre o CIES e a CEPAL; e em 1957, na Conferência Econômica de Buenos Aires. (CALDAS, p. 198).

Nesse sentido, merece destaque a 5ª reunião, que se realizou em Santiago do Chile, de 12 a 19 de agosto de 1959. A convocação para esse encontro originou-se no projeto de Resolução, apresentado pelo Brasil, Chile, Estados Unidos e Peru, o qual buscava solucionar o problema da instabilidade política existente na região do Caribe. O resultado dessa Reunião foi a Declaração de Santiago do Chile, além de mais dezesseis Resoluções, que tratavam dos seguintes temas: [...] consolidação da paz e aperfeiçoamento da solidariedade americana, mediante a estrita obediência ao princípio de não-intervenção; estudo da relação jurídica porventura existente entre o respeito aos direitos humanos e o exercício direto da democracia representativa; estudo do projeto de declaração mexicana sobre a não-intervenção, bem assim (*sic*) do projeto de resolução equatoriano relativo à Comissão Interamericana de Paz [...] (REUNIÃO, 1959, p. 102).

Não obstante o caráter político-estratégico dessa Reunião, a delegação brasileira insistia em introduzir as teses discutidas no Comitê dos 21, relativas às causas da instabilidade política. Desse modo, foi acrescentada ao texto final, a Resolução XI, a qual fazia referência direta aos propósitos da OPA e, ainda, recomendava: [...] aos governos que se esforcem a fim de que os organismos interamericanos competentes dêem rápido e eficaz cumprimento às medidas propostas pela Comissão Especial do Conselho da OEA para estudar a Formulação de Novas Medidas de Cooperação Econômica, destinadas a estabelecer novas bases para a cooperação econômica entre as nações americanas. (REUNIÃO, 1959, p. 103).

Em discurso proferido nessa Reunião de Santiago, o Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Horácio Lafer⁴⁸, teceu críticas ao Conselho da OEA, no tocante ao tratamento pouco objetivo que vinha sendo dado, pelo órgão, aos estudos que focalizavam as condições econômicas das nações deste Continente. Esses estudos haviam sido solicitados na segunda Reunião do Comitê dos 21, que aconteceram em Buenos Aires, no mês de abril do mesmo ano. Em seu pronunciamento, o Ministro Lafer advertiu os governos sobre a necessidade urgente de ser feita uma revisão estrutural desse Organismo (REUNIÃO, 1959, p. 106). O debate sobre essa alteração da estrutura de alguns órgãos da OEA já vinha sendo levado a efeito nas reuniões do Comitê dos 21; tal reestruturação resultou em propostas concretas na terceira Reunião, quando foi contemplada no seu documento final - item IV da Ata de Bogotá, conforme citado anteriormente.

A 6ª Reunião de Consulta, ocorrida de 16 a 21 de agosto de 1960, na Costa Rica, foi convocada com o objetivo de examinar a participação da República Dominicana no atentado contra o Presidente da Venezuela, Rômulo Betancourt, sob a alegação de defesa do sistema regional. A delegação brasileira e a maioria das delegações, afinaram-se em uma postura comum, no sentido de alcançar um consenso para manter a unidade continental. O Brasil e a Argentina trabalharam coesos (VIDIGAL, 2001, p. 170), em favor da proposta que

⁴⁸ Horácio Lafer foi Ministro das Relações Exteriores do Governo de JK no período de 10/08/1959 a 31/01/1961.

condenava o regime dominicano (e, indiretamente, o cubano como se verá adiante).

Após considerar procedente a denúncia do governo da Venezuela, na 6ª Reunião de Consulta aprovou-se a Resolução fundamentada nos Artigos 6º⁴⁹ e 8º⁵⁰ do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR). Essa Resolução, que continha sanções - aprovadas pelos demais países-membros -, contra a República Dominicana, por sua participação no levante contra o governo venezuelano, determinava o rompimento das relações diplomáticas de todos os países. Essa decisão abriu um precedente para a posterior condenação do governo cubano. Embora não fosse feita menção direta a Cuba, sua delegação entendeu-a como tal, e abandonou a reunião.

Na nova reunião de 22 a 29 de agosto de 1960, na Costa Rica, convocada a pedido do governo peruano, teve como objetivo estimular a solidariedade continental, com vistas à defender o sistema regional e os princípios democráticos americanos, para melhor enfrentar as tensões da região do Caribe⁵¹. A Reunião apresentou dez Resoluções, dentre as quais, a Declaração de San José da Costa Rica, que condenava a ameaça ou a intervenção extracontinental nos assuntos internos das Repúblicas americanas, e conclamava todos os Estados-membros a observarem a “disciplina do sistema interamericano” e a “obediência às disposições da Carta da Organização dos Estados Americanos”. Nessa declaração, estava implícita a referência a Cuba e à sua relação com a União Soviética, como assinala o item dois do documento:

2. Repele, igualmente, a pretensão das potências sino-soviéticas de utilizar a situação política, econômica e social de qualquer Estado americano, porquanto tal pretensão poderia romper a unidade continental e pôr em perigo a paz e a segurança do Continente. (SÉTIMA, 1960, p. 143).

Um jogo de forças desenvolvia-se no interior das Reuniões de Consulta. De um lado, a Delegação norte-americana tentava aprovar Resoluções de caráter eminentemente político-estratégico visando a transformar a OEA em um instrumento de legitimação de uma possível intervenção no Hemisfério Sul. De outro, a maior parte das Repúblicas americanas, embora defendessem a solidariedade continental, a democracia representativa e a proteção dos direitos humanos, insistia na vigência do princípio da não-intervenção. Nesse sentido, a defesa do desenvolvimento econômico (como solução para

⁴⁹ Artigo 6º - Se a inviolabilidade ou integridade do território ou a soberania ou independência política de qualquer Estado Americano for atingida por uma agressão que não seja um ataque armado, ou por um conflito extra-continental ou por qualquer outro fato ou situação que possa por em perigo a paz da América, o Órgão de Consulta reunir-se-á imediatamente a fim de acordar as medidas que, em caso de agressão, devam ser tomadas em auxílio do agredido, ou, em qualquer caso, convenha tomar para a defesa comum e para a manutenção da paz e da segurança no Continente.

⁵⁰ Artigo 8º - Para os efeitos deste Tratado, as medidas que o órgão de consulta acordar compreenderão uma ou mais das seguintes: a retirada dos chefes de missão; a ruptura de relações diplomáticas; a ruptura de relações consulares; a interrupção parcial ou total das relações econômicas ou das comunicações ferroviárias, marítimas, aéreas, postais, telegráficas, telefônicas, radiotelefônicas ou radiotelegráficas, e o emprego de forças armadas

⁵¹ Cuba aceitou o apoio militar, oferecido em 9 de julho de 1960, por Khrushchev. (QUINTANEIRO, 1988, p. 28)

impedir a penetração de doutrinas exógenas aos valores ocidentais) serviu como tática das delegações brasileira e das demais Repúblicas americanas, no intuito de evitar uma Resolução mais drástica. É com essa intenção que o Ministro brasileiro Horácio Lafer propôs, na 7ª Reunião, a inserção de uma Cláusula, no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), intitulada “Protocolo Adicional de Assistência Econômica ao TIAR” (QUINTANEIRO, 1988, p. 28). Essa tentativa buscava estabelecer o vínculo de cooperação política-cooperação econômica, sempre com base nos postulados da OPA, os quais afirmavam que o subdesenvolvimento era a causa dos problemas latino-americanos. Essa proposta foi encaminhada ao Conselho da OEA, juntamente com uma da Delegação argentina, que sugeria a realização de uma Conferência Especializada para a constituição de uma “Organização Interamericana de Cooperação Econômica”. Os projetos de natureza econômica, portanto, foram recomendados ao Secretário-Geral do OEA, a fim de que ele os submetesse à apreciação do Comitê dos 21 (SÉTIMA, 1960, p. 142).

Não obstante a sintonia existente entre as Delegações brasileira e argentina quanto aos aspectos econômicos (medidas a serem tomadas para alcançar o desenvolvimento econômico da região), havia divergências, quanto à condenação de Cuba. Na Argentina, havia setores contrários à posição assumida pelo governo, tais como os dirigentes da União Cívica Radical del Pueblo (UCRP), sob o comando de Ricardo Balbin, principal opositor de Frondizi. Também, havia divergências dentro do próprio governo, no qual havia posições como a de Rogelio Frigerio, Arnaldo Musich e Oscar Camilión, assessores do Presidente em assuntos de política externa; esses consideravam temerário confundir razões ideológicas com interesse nacional, o que levou a confrontarem-se com o então Ministro argentino das Relações Exteriores e Culto, Diógenes Taboada, que pediu demissão do cargo (que não chegou a se concretizar), mas evidenciou as diferenças de posições que existiam na própria Delegação argentina (VIDIGAL, 2001, p. 173)⁵². A dissensão instalara-se entre dois grupos: um que optara pela adoção de uma estratégia de neutralidade, ao recorrer à tese, defendida pelo grupo de Frigerio⁵³ e Musich, da defesa do desenvolvimento em proveito do conflito existente entre Cuba e Estados Unidos; e o outro, ligado ao Ministro Taboada, optava pela afirmação da solidariedade dos povos americanos (VIDIGAL, 2001, p. 173), tese que acabou prevalecendo. No Brasil as colisões aconteciam entre o Embaixador brasileiro em Cuba, Vasco Leitão da Cunha, e os demais componentes da Delegação. De acordo com Pio Corrêa, ele mesmo um dos integrantes favoráveis à expulsão de Cuba, desde a 6ª Reunião, “o embaixador brasileiro (*Leitão da Cunha*) deixara-se envolver pelo carisma de Fidel Castro e defendia, de certo modo, a causa cubana”. (VIDIGAL, 2001, p. 170). Esses desacordos refletiam o apoio de alguns setores da sociedade brasileira à Revolução Cubana; e, esse apoio da opinião

⁵² De acordo com Vidigal (2001, p. 180): “A Argentina apresentava certa dúvida quanto à condenação de Cuba, em virtude de os setores frigeristas considerarem o caso cubano um ótimo instrumento de pressão a ser usado nas negociações com os EUA, tendo em vista a obtenção de investimentos para o desenvolvimento latino-americano. O que para alguns setores do governo argentino era uma “política de barganha”, era, para setores de oposição, uma “política de extorsão”.

⁵³ Postura esta, admitida pelo próprio Frigerio, denominada de “Quarta Posição” (VIDIGAL, 2001, p. 172), numa alusão à Terceira Posição, defendida por Perón.

pública à Revolução Cubana, segundo a delegação brasileira, não poderia ser negligenciado, muito menos rechaçado.

Mesmo que tivessem ocorrido desacertos quanto ao tratamento dado a Cuba, tanto o Brasil, quanto a Argentina articularam-se nas Reuniões de Consultas para demonstrar uma maior autonomia nas suas decisões, inclusive no plano político-estratégico. Esse mesmo comportamento se repetiu na 8ª Reunião de Consulta, revelando novamente a interação entre ambos os países, os quais se abstiveram na votação, que acabou expulsando Cuba da OEA.

3.2.3 - Protocolo de Consulta entre o Brasil e a Argentina

Apesar dos poucos resultados concretos dos encontros ocorridos entre os países do Hemisfério Sul, no Comitê dos 21, é fundamental chamar atenção à decisão aprovada na Reunião de Buenos Aires (maio de 1959) de inclusão, nas Reuniões de Consultas dos Ministros das Relações Exteriores (as quais já estavam previstas no sistema interamericano), de discussões relativas à situação econômica de cada país, indo além dos debates meramente políticos e jurídicos, até então, vigentes.

Com efeito, a cooperação econômica, a partir da Operação Pan-Americana, passou a constar na agenda de reuniões dos países do Continente, que se configuraria na adoção de um sistema de consultas permanente entre os países-membros. Estas consultas levaram ao estreitamento bilateral entre o Brasil e a Argentina, que, no mesmo ano de 1959, assinaram o Protocolo de Consultas, num momento extremamente conturbado no plano interno de ambas nações: no caso brasileiro, com a decisão de rompimento com o FMI; e, na Argentina, com os levantes militares, que tentavam retirar Frondizi do poder.

Esses entendimentos intensificaram-se com a chegada de Diógenes Taboada, ao Ministério das Relações Exteriores e Culto da Argentina, em substituição de Carlos Florit, em maio de 1959, e de Horácio Lafer, no Ministério das Relações Exteriores do Brasil, que substituiu Francisco Negrão de Lima, em agosto de 1959. Na gestão de ambos, um aspecto básico das respectivas políticas externas foi aproximação dos dois países, visando promover a complementação de suas economias e o incremento das exportações. A partir de então, as discussões a respeito da criação de uma zona de livre-comércio entre os países meridionais da América Latina passaram a fazer parte da ordem do dia.

A aproximação desenvolveu-se através de visitas que ambos os Chanceleres realizaram aos respectivos países. Retribuindo a vinda ao Rio de Janeiro, de uma missão chefiada pelo Ministro argentino Diógenes Taboada, entre 30 de setembro e 02 de outubro de 1959, o governo brasileiro enviou àquele país, uma missão encarregada de estreitar os laços de cooperação entre os dois países. Dessas conversações resultou a assinatura do Protocolo de Consultas, por meio do qual o Brasil e a Argentina comprometiam-se a estabelecer ações conjuntas, junto aos organismos internacionais e regionais:

I - Tornar cada vez mais freqüentes as consultas recíprocas entre os seus governos para os assuntos de âmbito internacional que possam ser, direta ou indiretamente, do interesse de seus países;

II - Ter sempre em vista a conveniência de manter uma atuação coordenada de seus representantes diplomáticos, especialmente no tratamento de problemas comuns aos Estados Americanos;
III – Envidar todos os esforços para a consecução dos objetivos da Cooperação Pan-Americana, de acordo com o Comunicado Final do Comitê dos 21, em Buenos Aires, procurando, ao mesmo tempo, o fortalecimento do sistema interamericano, através do aperfeiçoamento dos órgãos que o compõem, e de uma colaboração mais efetiva entre todos os países do continente. (CALDAS, 1996, p. 113).

Igualmente relevante, foi a assinatura de uma Declaração Conjunta (assinada no mesmo encontro), que estabelecia princípios jurídicos comuns, entre os dois países, nos setores de assistência jurídica penal, civil e comercial, transportes aéreos regulares, privilégios aduaneiros, prevenção e repressão ao contrabando, troca de correspondência oficial, além de prever um Tratado de Extradicação. (BERNARDES, 2003, p. 31).

Esse Protocolo de Consulta mútua servirá como base, tanto quanto a OPA, para a criação, em 1960, da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), como também para os Acordos que viriam a ocorrer em Uruguai, em abril de 1961, firmados pelos Presidentes Jânio Quadros e Arturo Frondizi.

3.2.4 O impacto da Revolução Cubana nas relações interamericanas

O ano de 1959 foi marcado por grave tensão nas relações interamericanas, devido, especialmente, à chegada de Fidel Castro ao poder em Cuba. A Revolução Cubana fora o catalisador dos conflitos existentes em toda a América Latina. Por outro lado, a aproximação de um país do Continente americano com a União Soviética representava um perigo para a hegemonia dos Estados Unidos, à medida que poderia haver um risco de esse movimento estender-se aos demais países do Hemisfério Sul. Diante dessa nova situação, as teses da Operação Pan-Americana sobre as conseqüências do subdesenvolvimento concretizavam-se; e o conflito com Cuba serviria para forçar uma mudança na orientação da política externa norte-americana em relação à América Latina. Como destaca Bandeira (1989, p. 92), a Revolução Cubana veio a confirmar o pressuposto doutrinário da Operação Pan-Americana, e serviu como pano de fundo para que os Estados Unidos flexibilizassem a posição que adotavam frente ao Governo Kubitschek, por meio do oferecimento de novas perspectivas de diálogo com o Fundo Monetário Internacional.

Com o aprofundamento da Revolução Cubana, e antes mesmo de romper relações diplomáticas com aquele país, os Estados Unidos buscaram obter o apoio das demais Repúblicas americanas para uma possível intervenção no território cubano. Foi com esse intuito que Eisenhower visitou alguns países da América do Sul (Argentina, Brasil, Chile e Uruguai), em fevereiro de 1960; ele acreditava que fosse conseguir

aglutiná-los em torno de seu propósito. (QUINTANEIRO, 1988, p. 27). No Brasil, o Presidente norte-americano fez algumas concessões bilaterais. Visitou a nova capital, Brasília, que seria inaugurada em 21 de abril daquele mesmo ano. Eisenhower, também, discutiu com o Presidente JK sobre as dificuldades que o governo brasileiro vinha encontrando junto ao FMI; ao oferecer melhores condições de negociação, o Presidente norte-americano conseguiu reverter a posição brasileira de rompimento com aquele organismo ao oferecer melhores condições de negociação. (VIZENTINI, 2000, p. 245). Dessa visita, resultou a Carta de Brasília, assinada em 23 de fevereiro, na qual os dois Presidentes defendiam os princípios de solidariedade política e econômica, contidos, tanto na Carta da Organização dos Estados Americanos quanto no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca do Rio de Janeiro (TIAR). Ficaram registrados, também, nesse documento, “os princípios aprovados por todas as Nações da América, nos quadros da Operação Pan-Americana...”. (DECLARAÇÃO, 1960, p. 122). A mudança de orientação do Governo de Eisenhower, em comparação ao ano de 1958, (período em que fora lançada a OPA), ficava clara. As iniciativas em prol do desenvolvimento econômico, que visassem a alcançar a prosperidade e a estabilidade política para a região, passaram a ser aceitas pelo Governo norte-americano, face aos rumos que tomava a Revolução Cubana. Em 1958, Kubitschek tentou realizar uma mediação no conflito entre os Estados Unidos e Cuba, mas não obteve sucesso. (VIDIGAL, 2001, p. 168). A Argentina, também preocupava-se com os rumos da Revolução Cubana e de sua influência no Hemisfério Sul. O Presidente Frondizi, quando de sua visita aos Estados Unidos, em 1959, havia manifestado sua preocupação com os rumos da Revolução Cubana, porém, não encontrou eco junto ao Governo norte-americano que mostrou-se indiferente. No entanto, na visita de Eisenhower à Argentina, em 1960, ele buscou, obter o apoio argentino à realização de sanções contra Cuba, mas

Fronidzi não cedeu às pressões norte-americanas. O Presidente argentino alegou que o conflito entre os Estados Unidos e Cuba era uma questão bilateral e foi contrário à intervenção coletiva nos marcos da OEA. Na ocasião, ele reivindicou a realização de empréstimos para o projeto siderúrgico de seu governo, o que constituiu-se numa tentativa de Frondizi capitalizar o conflito cubano em prol de uma ajuda econômica norte-americana. Ao retornar aos Estados Unidos, Eisenhower lançou um Plano que levou seu nome, que previa uma ajuda financeira para os países da América Latina (essa proposta viria a ser apresentada, pela delegação norte-americana, na Reunião do Comitê dos 21). O Fundo para o Progresso Social (nome oficial dado ao Plano) destinava 500 milhões de dólares a projetos de saúde, educação, moradia e reforma agrária e foi lançado em julho de 1960. Ele não agradou nem a Frondizi, nem a JK; ambos consideraram-no píffio, tendo em vista a necessidade dos países da região de receberem maciços investimentos para obras públicas.

O Brasil e a Argentina tentaram, cada qual a seu modo, tirar proveito do conflito Cuba-Estado Unidos, em favor das reivindicações latino-americanas. O Presidente brasileiro Juscelino Kubitschek havia tentado empreender uma intermediação, no conflito quando o Presidente Eisenhower visitou o Brasil, mas não obteve sucesso, pois os dois países em conflito recusaram-se em aceitar sua intermediação. A outra tentativa, nessa mesma direção, foi a do Canadá e o México, expressa em uma carta que o Presidente mexicano, Lopez Mateos, enviou a Kubitschek. (VIDIGAL, 2001, p. 168).

Porém, o episódio mais inusitado foi a decisão do então candidato à Presidência da República do Brasil, Janio Quadros, de aceitar o convite formulado por Fidel Castro, para que realizasse uma visita a Havana, em junho de 1960. Tal atitude era reveladora da orientação da política externa brasileira, se eleito Presidente, mas também visou obter o apoio interno à sua candidatura. Segundo Jânio, e os representantes dos partidos políticos que o apoiavam – principalmente, Afonso Arinos de Melo Franco, Senador pela UDN, e, mais tarde, Ministro das Relações Exteriores no Governo Jânio Quadros - esta seria uma grande oportunidade para lograr dividendos políticos tanto internos, quanto externos. De acordo com a avaliação de

Arinos, a aproximação com a ilha daria, ao Brasil, a possibilidade de defender a solidariedade latino-americana baseada nos princípios do novo pan-americanismo (FRANCO, 1968, p. 78), uma reivindicação que já fora expressa pela OPA. Por outro lado, ela permitiria que o Brasil se tornasse um importante mediador no conflito Cuba x EUA, ao tentar reintegrar Cuba ao convívio continental, o que seria aceito tanto pelos setores mais conservadores⁵⁴, quanto pelos mais progressistas, pois possuía um caráter conciliatório e moderado. Segundo Quintaneiro (1988, p. 31), a mediação do conflito era uma estratégia prudente à medida que ela acrescentava, às posições conservadoras, novos elementos da conjuntura hemisférica, tal como a autodeterminação de Cuba, mesmo que através de atitudes simbólicas.

O espírito de consulta que se estabelecera na região mostrou-se relevante; e o Senador Afonso Arinos tomou a iniciativa de informar a maioria dos Embaixadores dos países americanos, sobre os motivos da viagem de Jânio Quadros a Cuba; ao mesmo tempo, o Senador procurou conhecer suas opiniões. (QUINTANEIRO, 1988, p. 32). Após realizar essas consultas (inclusive junto ao Embaixador dos Estados Unidos, John Moors Cabot, que não mostrou contrariedade), o então candidato Jânio Quadros visitou o país cubano, entre os dias 29 e 31 de março de 1960, acompanhado de uma comitiva, composta por representantes dos partidos aliados. A impressão de Quadros sobre a Revolução Cubana foi positiva, levando-o a concluir que seria possível reintegrar Cuba ao sistema interamericano.

O Presidente da Argentina, Arturo Frondizi, em sua viagem aos Estados Unidos, em janeiro de 1959, também discutiu a situação cubana, mas suas preocupações quanto aos rumos da Revolução Cubana não obtiveram nenhuma acolhida. Em conversa com o Presidente Eisenhower, Frondizi percebeu que, naquele momento, para os Estados Unidos, o inimigo (a ditadura de Fulgêncio Batista) havia sido derrotado. De acordo com Camilión (1999, p. 54), Fidel Castro fora recebido, na mesma ocasião (abril de 1959), em Nova York, “como una figura que encarnaba los mejores ideales de la libertad y de la democracia en América Latina”. Enquanto o Presidente Frondizi transmitia, em Washington, a inquietação quanto aos freqüentes fuzilamentos, que estavam ocorrendo na ilha após a chegada de Fidel ao poder (uma posição que se fundamentava na experiência argentina com a Revolução Libertadora, que derrubara Perón), os Estados Unidos pareciam coniventes.

⁵⁴ È importante salientar que, durante a campanha, a posição em favor de uma aproximação com Cuba foi aceita, mas à medida que o conflito tomava outros rumos e a Política Externa Independente se fazia mais clara, os setores conservadores passaram a emitir duras críticas a tal postura.

As posições de Arturo Frondizi revelavam algumas contradições na política externa. Ele era favorável a uma aproximação com os Estados Unidos, na defesa dos valores ocidentais, mas defendia o princípio da não-intervenção, defendido pelos países não-alinhados. Essa contradição explicitou-se na visita de Fidel à Argentina, em abril de 1959, para participar da segunda Reunião do Comitê dos 21. Diferente da acolhida dada a ele pelo Presidente Kubitschek⁵⁵, Frondizi recebeu-o com muita cautela, (CAMILIÓN, 1999, p. 55), pois o presidente argentino temia a reação de setores da oposição. Por outro lado, o líder cubano encontrou a receptividade dos argentinos ao repudiar qualquer violação do princípio de não-intervenção, que pudesse afetar a autodeterminação do povo cubano. Em 1959, a não-intervenção era uma bandeira defendida pela maioria dos argentinos, especialmente pela facção Radical, da qual o então Presidente fazia parte. A divisão entre os argentinos, quanto à relação com Cuba, ocorreu mais tarde, com a aproximação de Fidel ao bloco soviético. Essa mesma divisão aconteceu na segunda Reunião do Comitê dos 21, realizada em Buenos Aires, na qual Fidel apresentou propostas que iam de encontro às diretrizes da política de Frondizi. (CAMILION, 1999, p. 57).

Em síntese, a Revolução Cubana teve particular importância, tanto para o aprofundamento das relações Brasil e Argentina, quanto para a atuação de ambos perante os Estados Unidos. Ela forçou ambos os países a tomarem uma posição conjunta para evitar a ingerência norte-americana nos assuntos internos das nações latino-americanas.

Um princípio de flexibilidade na política externa norte-americana para a América Latina ficou inicialmente evidenciado, quando os Estados Unidos aceitaram, em parte, os postulados contidos na proposta brasileira, da OPA, os quais buscavam estabelecer uma relação entre desenvolvimento e segurança. O primeiro passo foi aceitar que as condições de subdesenvolvimento das economias latino-americanas geravam instabilidade política, o que abria espaço para a penetração de ideologias estrangeiras no sistema interamericano. O segundo passo foi tentar obter um consenso, entre os governos da região, em torno da solidariedade americana, por meio da condução do conflito Estados Unidos x Cuba para o âmbito da OEA. O terceiro, que se iniciou no Governo de Eisenhower (Fundo para o Progresso Social), e teve continuidade no Governo Kennedy (Aliança para o Progresso) foi, finalmente, o de oferecer ajuda econômica e financeira aos países latino-americanos.

3.2.5 A ALALC -1960

⁵⁵ Antes de dirigir-se à Argentina Fidel Castro visitou o Brasil onde encontrou-se com JK. Nessa ocasião, o líder cubano manifestou total apoio à OPA.

Paralelamente às Reuniões do Comitê dos 21 e às Reuniões de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores Americanos da OEA, ocorriam negociações entre a Argentina e o Brasil, iniciadas, em agosto de 1958, em Santiago do Chile, e que visavam estimular a complementação econômica dos países do Cone Sul⁵⁶, bem como a criação de um mercado comum. Essa reunião fora convocada pela Secretaria Executiva da CEPAL⁵⁷, e, dela, participaram, também, o Uruguai e o Chile, país anfitrião. Denominada como a Primeira Reunião de Consulta sobre Política Comercial no Sul do Continente, esse encontro pretendia examinar a possibilidade de serem implementadas medidas que visassem à complementação das economias desses quatro países. Alguns passos deveriam ser dados com esse propósito, como a liberação progressiva do comércio recíproco, por meio do estabelecimento de preferências regionais. Porém, havia alguns impedimentos. Até esse momento, as negociações tarifárias com qualquer país eram tratadas, pelo Brasil, no âmbito do GATT (Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio), organismo multilateral criado após a Segunda Guerra Mundial responsável pela regulação do comércio internacional. As limitações impostas pelo GATT não abriam espaço para a constituição de uma área de preferências tarifárias. Uma vez que o Brasil, o Chile e o Uruguai⁵⁸ eram Partes Contratantes do GATT, os três países formalizaram um pedido, a esse organismo, para que pudessem estabelecer acordos comerciais com base em tarifas preferenciais. Tendo em vista que essa solicitação não foi aceita, viram-se os mesmos obrigados a adotar tão-somente um formato de zona de livre-comércio (ou de reuniões aduaneiras), que fosse compatível com as regras do GATT. (SILVA, 2004, p. 177).

⁵⁶ A expressão Cone Sul inspirou a imprensa, à época, que passou a utilizá-la para designar a integração dos quatro países. Trinta anos mais tarde, com a criação do Mercosul ela passou a ser novamente utilizada (BARBOSA, 1996, p. 160)

⁵⁷ Note-se que, concomitante a essas Reuniões, já havia sido iniciado, no âmbito da CEPAL, um estudo sobre a criação de um Mercado Comum Latino-Americano.

⁵⁸ A Argentina não assinou o pedido por não ser parte contratante do GATT.

A Segunda Reunião de Consulta sobre Política Comercial no Sul do Continente aconteceu em abril de 1959. Um anteprojeto de acordo de zona de livre-comércio, que havia sido preparado pela Secretaria Executiva da CEPAL, foi submetido à apreciação dos Governos latino-americanos e ele veio a constituir o Tratado de Montevideu, assinado, naquela capital, em 18 de fevereiro de 1960, que deu origem à ALALC. Nesse Tratado previa-se a liberação, na região, em um prazo de 12 anos, do comércio de bens. Durante esse período, deveriam acontecer rodadas de negociação, cuja discussão se daria em torno de listas a serem apresentadas pelos países-membros.

A ALALC, como também o programa hemisférico de cooperação econômica da Operação Pan-Americana possuíam algo em comum: a concepção cepalina sobre o subdesenvolvimento latino-americano, que havia sido construída ao longo dos anos 50. A contradição entre as políticas nacionais de desenvolvimento (da Operação Pan-Americana) e a integração regional, que motivou a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio, pode ser aparente se for considerado que essa contradição faz parte do mesmo processo. De acordo com a CEPAL, inicialmente, haveria a necessidade de ser levada a efeito uma promoção da substituição das importações em nível nacional, com vistas ao estabelecimento de um padrão mínimo que caracterizasse uma economia como de escala. Em seguida, para que houvesse uma ampliação da capacidade produtiva, que fornecesse aos países latino-americanos, condições de competitividade em escala regional, suficientes para lançar a região no mercado econômico mundial, seria necessária a integração dessas economias entre si (tal como vinha ocorrendo na Europa Ocidental, mediante a criação do Mercado Comum Europeu). Visto sob esse prisma, o processo que culminou com a criação da ALALC, cuja iniciativa fora gerada pelos quatro países do Cone Sul, serviu para dar impulso e dar continuidade às teses da OPA, defendidas pelo governo brasileiro.

A ALALC começou a atuar em 1º de junho de 1961, após a ratificação do Tratado de Montevideu, pelos Congressos Nacionais dos seus Estados Signatários (Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai) ⁵⁹. Ela não logrou alcançar o objetivo a qual se propunha, isto é, a ampliação das economias latino-americanas e a projeção delas no mercado mundial.

Dadas as limitações impostas pela natureza deste estudo, não cabe realizar uma análise aprofundada dos motivos pelos quais esse ambicioso projeto multilateral não alcançou seus objetivos. Entretanto, é importante apontar quais foram os principais obstáculos enfrentados pela ALALC. Em primeiro lugar, os mercados e os produtos latino-americanos eram, na sua maioria, concorrentes, havendo reduzida complementaridade entre alguns países, como por exemplo, o Brasil e a Argentina. Era grande a dificuldade de se estender, de maneira linear, para todos os países da região, a redução das barreiras comerciais⁶⁰ devido à heterogeneidade das respectivas economias. Também, obstáculo de ordem política, relativo ao enfrentamento com os Estados Unidos, cuja única preocupação era compelir os governos a apoiarem uma intervenção direta contra o regime de Fidel Castro em Cuba. Foi essa a dificuldade que transformou a iniciativa em mero coadjuvante, à medida que a prioridade fora dada a questões relativas à segurança hemisférica, em detrimento das iniciativas de integração econômica. (SILVA, 2004, p. 231).

Em síntese, pode-se afirmar que esse processo, que teve início com o lançamento da OPA (cujas diretrizes foram amplamente discutidas nos diversos fóruns representados pelos países do Hemisfério Sul, mobilizando-os em torno de uma solução conjunta para os problemas da região, e que culminou em iniciativas de integração regional como a ALALC), estimulou a aproximação Brasil e Argentina. A OPA favoreceu esse processo, face às semelhanças de suas situações políticas e econômicas (sem falar na proximidade geográfica e na identidade cultural). Ainda que a região enfrentasse graves conflitos político-estratégicos, e que esses mesmos conflitos afetassem a situação interna de ambos os países, Brasil e Argentina capitalizaram o momento propício para concretizar sua aproximação. Na realidade, a OPA, foi um *insight* inicial, que levou os dois países a aproximarem-se, e que teve seu ponto alto no Encontro de Uruguiana, ocorrido em abril de 1961.

⁵⁹ Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela aderiram mais tarde.

⁶⁰ Embora houvesse as Listas Nacionais de Concessões e as Listas Comuns.

4 DO AMBICIOSO ESQUEMA MULTILATERAL DA ALALC AO ESPÍRITO DE URUGUAIANA: O APROFUNDAMENTO DAS RELAÇÕES BRASIL-ARGENTINA (1961-1962)

4.1 A eleição de Jânio Quadros no Brasil e a busca por um novo modelo de atuação externa

O Presidente Jânio Quadros, sucessor de Juscelino Kubitschek, elegeu-se em oposição à aliança partidária PSD-PTB, herança deixada por Getúlio Vargas, e resguardada no Governo JK. Com o apoio da UDN e de alguns partidos menores⁶¹, Jânio Quadros desenvolveu sua campanha tentando atrair tanto os setores conservadores, quanto os progressistas, utilizando uma retórica da defesa de moralidade administrativa e do saneamento financeiro. Atacando frontalmente a política econômica de JK, Jânio prometia enfrentar com mais rigor a situação financeira do país, atingida pela escalada inflacionária e pelo aumento da dívida externa (BENEVIDES, 1991, p. 49). No esforço de agradar diversos setores econômicos e sociais levou um descompasso entre as políticas interna e externa: enquanto na política econômica do país pregava medidas austeras de estabilidade⁶², no setor externo, adotava estratégias inovadoras⁶³. O pacote de medidas destinadas a estabilizar a economia, implementado imediatamente após a sua posse, previa a desvalorização, em 100%, do câmbio, além da redução dos subsídios do trigo e do petróleo, a contenção de gastos públicos e o controle da expansão monetária, mediante a emissão de sucessivas Instruções da SUMOC (204, 206, 207 e 208)⁶⁴ (MALAN, 1995, p. 100). As alterações na política cambial, implementadas no Governo Jânio Quadros, tinham, como explicação, algo mais complexo do que o de ser uma simples estabilização da economia. De acordo com Silva (2004, p. 210), o grau de desenvolvimento econômico que o Brasil alcançara nos anos 1960 havia cumprido um estágio inicial de atendimento do mercado interno; e exigia, a partir de então, o desenvolvimento de uma política de comércio exterior mais flexível. Em outras palavras, tornava-se necessário diversificar a pauta de exportações brasileiras para concluir o ciclo de desenvolvimento econômico.

Nesse processo, o Modelo Substitutivo de Exportações veio complementar o Modelo Substitutivo de Importações, à medida que havia a necessidade de exportação dos manufaturados brasileiros (produtos de maior valor agregado). Desse modo, a política cambial não poderia mais obedecer às mesmas regras praticadas anteriormente, como, p.ex., a do câmbio sobrevalorizado⁶⁵. A política externa

⁶¹ Além do pequeno PTN, do PDC e da maioria da UDN, a candidatura janista contava com o apoio da Frente Democrática Gaúcha (UDN-PSD-PL), de setores do Partido Socialista e de alas dissidentes do PR, do PTB e do PSD. (BENEVIDES, 1991, p. 27).

⁶² Estabilização monetária e reforma cambial.

⁶³ Aproximação com os países do Leste Europeu e de países do chamado Terceiro Mundo.

⁶⁴ Essas Instruções desvalorizaram a taxa de câmbio e unificaram o mercado cambial.

⁶⁵ Segundo Silva (2004, p. 208), a intervenção no sistema cambial, a partir de 1947, passou a ser intensa por meio da valorização cambial e de controles seletivos de importação. A justificativa para essa valorização cambial era a de que ela viria a reduzir o preço das importações de bens de capital e produtos

constituir-se-ia em um instrumento de promoção do Modelo Substitutivo de Exportações, por isso, tornava-se vantajosa a aproximação com os países do Terceiro Mundo e o fortalecimento dos vínculos comerciais com os países do bloco socialista (iniciado pelo Governo JK). Nesse sentido, a política externa do Governo Quadros representou um aprofundamento da orientação praticada pelo seu antecessor, Juscelino Kubitschek, a qual sustentava-se no desenvolvimento econômico e na ênfase às relações hemisféricas, ao ampliar seus horizontes para outros mercados, inclusive os dos países socialistas⁶⁶. Em seu terceiro livro de memórias, Afonso Arinos de Melo Franco, Ministro das Relações Exteriores de Jânio Quadros, confirma essa tendência:

Desde o início do governo, Jânio demonstrou forte empenho em proceder a uma abertura política e econômica nas relações internacionais. A abertura pretendida compreendia um incremento forte das relações econômicas com os países socialistas, na procura de novos mercados que aumentassem nossas fontes de divisas e diversificassem nossas linhas de comércio. (FRANCO, 1968, p. 141).

Além das motivações econômica e comercial acima referidas, o governo Jânio Quadros pretendia mudar a fisionomia internacional do Brasil, no campo político estratégico (dadas as condições conjunturais); e seria exatamente isso que viria a diferenciá-lo do governo anterior. A adoção de uma retórica de defesa do restabelecimento das relações diplomáticas com países do bloco socialista, em especial a URSS (embora somente no Governo de João Goulart, tenha, de fato ocorrido esse restabelecimento), e a solidariedade com os movimentos de emancipação em países do Terceiro Mundo (BENEVIDES, 1994, p. 60) estiveram presentes na agenda desse governo.

A mudança da postura brasileira perante o Continente africano demonstrava sua intenção de rever a política com Portugal, assim como defender o princípio da autodeterminação dos povos, no caso do conflito EUA-Cuba.

O que caracterizou a Política Externa Independente (PEI) do Governo Quadros foi a ampliação da atuação internacional brasileira para além do contexto hemisférico. Nessa nova etapa, acontecimentos internacionais, tais como a descolonização afro-asiática e a Revolução Cubana influenciaram a política externa brasileira. Da mesma forma, as transformações internas no país (crises políticas, e mudanças econômicas e sociais) foram igualmente relevantes. Nesse sentido, considera-se que, muito mais do que uma mera continuidade, a PEI constituiu-se num aprofundamento e um amadurecimento da postura, a qual vinha sendo definida desde o início dos anos 1950 em termos de atuação externa do Brasil. Vizentini afirma que a “barganha nacionalista”⁶⁷, empregada por Vargas (em seu segundo governo) e

intermediários, necessários ao processo de industrialização, fazendo com que as exportações tradicionais, com demanda inelástica, financiassem essas importações. Durante quase 20 anos, essa política (aliada ao recurso ao capital estrangeiro) foi o grande fator de impulso dinâmico do processo de industrialização brasileira.

⁶⁶ As relações econômicas com os países socialistas foram causa da Missão Dantas (Albânia, Bulgária, Romênia, Iugoslávia e Hungria), e da Missão do Ministro Leão de Moura (Moscou), em abril de 1961. (FRANCO, 1968, p. 123 e 141).

⁶⁷ Termo utilizado por Vizentini (1994, p. 26) que “consistia em apoiar os EUA no plano político-estratégico, em troca de ajuda ao desenvolvimento econômico brasileiro”.

por JK (em 1958, com a OPA) foi continuada por Jânio Quadros, mediante a Política Externa Independente (PEI). Porém, ela tinha uma nova perspectiva: a “multilateralização da política exterior brasileira”, beneficiada pelo novo contexto internacional, que permitiu, ao país, transitar para além do sistema regional, e praticar uma diplomacia realmente mundial. (VIZENTINI, 1994, p. 32).

Desse modo, a perspectiva universal, de que se revestia a política externa do Governo Quadros, buscava constituir um espaço internacional, que permitisse, ao país, assumir, com mais autonomia e independência, uma posição no âmbito regional e mundial, à qual, pudesse neutralizar ou diminuir a força da potência hegemônica à qual a região era submetida.

Os assuntos internacionais ocuparam um espaço significativo nesse governo, tendo sido tema, de amplos debates nos meios de comunicação, além de merecer destaque internacional. Pouco antes de renunciar, em agosto de 1961, Jânio Quadros escreveu um artigo⁶⁸, que seria publicado na revista norte-americana *Foreign Affairs*, em outubro de 1961, sob o título “Brazil’s New Foreign Policy”⁶⁹ (QUADROS, 1961, p. 150). Nele, Jânio Quadros explicitou os fundamentos da política externa de seu governo.

Inicialmente, Quadros ressaltava a identidade ocidental do Brasil, a qual era fruto da formação histórica, cultural e cristã do país; e manifestava o esforço nacional em prol do sistema democrático. Porém, acrescentava outro ponto em comum entre o Brasil e as nações da América Latina, da Ásia e da África que era a situação econômica:

O fato comum a todos eles é o de que nossa situação econômica coincide com o dever de formar uma frente unida na batalha contra o subdesenvolvimento e todas as formas de opressão [...] O desenvolvimento é um objetivo comum ao Brasil e às nações com as quais procuramos ter relações mais íntimas e a rejeição do colonialismo é o corolário inevitável e imperativo dessa meta. (QUADROS, 1961, p. 152).

O Presidente destacava a ligação étnica e cultural do país com o Continente africano, e mostrava-se disposto a reverter a antiga posição brasileira de apoio ao colonialismo europeu. Segundo o Presidente, o Brasil havia cometido um erro ao apoiar o colonialismo europeu, por muitos anos, no âmbito das Nações Unidas: “Nossas relações fraternais com Portugal influíram na complacência demonstrada pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil nesse assunto”. (QUADROS, 1961, p. 154). Para ele, o posicionamento do Brasil frente ao colonialismo, “até os dias de hoje”, havia suscitado muitas desconfianças sobre a política brasileira; e afirmava que, a partir de seu governo, elas começariam a desaparecer, uma vez que seria dada, à política externa brasileira, uma nova dimensão.

⁶⁸ O conteúdo do artigo é semelhante à mensagem que Quadros enviou ao Congresso Nacional, em 15 de março de 1961 (CERVO; BUENO, 2002, p. 313). Contém os quatro pontos prioritários de sua campanha eleitoral - a situação econômico-financeira, a situação social, a situação político-institucional, e finalmente, um capítulo especial sobre política externa. (ARAÚJO, 2000, p. 260).

⁶⁹ Nova Política Externa do Brasil.

Ao afirmar que a pobreza é “o que nos separa da América do Norte”, e questionar as possibilidades de haver solidariedade entre uma região tão rica como os Estados Unidos e “as zonas assoladas pela fome no nordeste brasileiro”, Quadros advertia:

O desequilíbrio econômico é sem dúvida o mais crítico de todos os fatores adversos que afligem o sistema regional interamericano [...] Meu Governo está convencido de estar lutando pela recuperação do pan-americanismo e de que isso deve começar pelos setores econômico e social. (QUADROS, 1961, p. 153)

A convergência entre a política externa de Jânio e a de Juscelino fica evidenciada quando verificam-se suas perspectivas do pan-americanismo: ambas optaram por dar mais ênfase a sua dimensão econômica, em detrimento da político-estratégica, a concepção norte-americana.

Após afirmar que a causa dos problemas regionais era o subdesenvolvimento, Quadros defendeu, com veemência, os princípios da autodeterminação e da não-intervenção, quando denunciou a crise continental que se avolumava na questão cubana. E deixava bem clara a atitude brasileira: “Defendemos nossa posição a respeito de Cuba, com todas as suas implicações”. (QUADROS, 1961, p. 153). No final desse artigo, de forma retórica, fez a defesa da paz mundial, esclarecendo que o Brasil não pertencia a nenhum dos dois blocos, nem mesmo era signatário da OTAN; portanto, o país não se via forçado, de maneira formal, a tomar partido em relação à Guerra Fria:

Não sendo membro de bloco algum, nem mesmo do bloco neutralista, preservamos nossa liberdade absoluta de tomar nossas próprias decisões em casos específicos e à luz de sugestões pacíficas em consonância com nossa natureza e História. (QUADROS, 1961, p. 155).

A aparente ambigüidade entre as políticas interna e a externa desse Governo era reflexo da estratégia implementada por Jânio Quadros, para conquistar o apoio, tanto dos setores progressistas e populares,

como dos mais moderados e conservadores, para implementar a atuação do Brasil no cenário internacional. No entanto, por ser muito ousada, ela desencadeou uma vigorosa reação interna, de setores econômicos conservadores (embora Jânio tenha sido eleito com o apoio da UDN), da Igreja, de partidos políticos, dos militares e da grande imprensa. A defesa brasileira de uma posição independente frente às duas grandes potências mundiais e de aproximação com o Terceiro Mundo. (BENEVIDES, 1994, p. 60) não era aceita pelos setores sociais mais conservadores da sociedade brasileira.

De fato, nem os Estados Unidos (preocupados somente com a questão cubana no Hemisfério Sul), nem os setores conservadores brasileiros concordaram com a estratégia de Jânio⁷⁰ que acabou renunciando, devido às pressões da oposição. No entanto, a Política Externa Independente ultrapassou os limites conjunturais e teve sua continuidade com o novo governo.

San Tiago Dantas, Chanceler de João Goulart, aprofundou a PEI, que fora iniciada por Jânio Quadros e Afonso Arinos, à medida que ela se mostrava estar acima das mudanças de governo e que se inseria em um contexto político e econômico mundial mais amplo. Nesse caso, a política externa passaria a ser fruto da maturidade do desenvolvimento econômico, que vinha-se configurando desde os anos 1950, e encontrou o auge na década de 1960.

4.2 Relações Brasil-EUA

Ainda que a política econômica-financeira de Jânio Quadros mostrasse sinais de conservadorismo⁷¹, os Estados Unidos viam, com preocupação e alerta sua política externa. O governo brasileiro defendia, com intransigência, os princípios da não-intervenção e da autodeterminação. E os norte-americanos desejavam obter o apoio do

⁷⁰ Com relação à aproximação com o Leste Europeu, é importante destacar o depoimento do Ministro das Relações Exteriores do Governo JQ, Afonso Arinos (1968, p. 131): “O empenho do Presidente de aumentar nosso intercâmbio econômico com o Leste Europeu nada tinha de arriscado, antes obedecia a necessidades elementares do equilíbrio da nossa balança de pagamentos e de expansão do desenvolvimento nacional. Além disto, como vimos, não se tratava de nenhuma medida sem precedentes, mas da continuação de uma política que vinha dos governos Vargas e Kubitscheck”.

⁷¹ De acordo com Bandeira (1978, p 405), Quadros contou, efetivamente, com ampla simpatia dos círculos oficiais e financeiros dos Estados Unidos. Conquistou o apoio do Pentágono com a nomeação dos Ministérios militares de oficiais francamente conservadores e anticomunistas. E consolidou a confiança dos banqueiros de *Wall Street* no seu Governo, adotando, imediatamente, as medidas para a estabilização monetária, dentre elas, a reforma cambial, iniciada mediante a Instrução nº 204, da SUMOC.

Brasil às sanções contra Cuba, implementadas desde o Governo de Eisenhower. A posição do Brasil, contrária à intervenção, radicalizou-se após a tentativa por grupos anticastristas, apoiados pelos Estados Unidos⁷², de invasão da Baía dos Porcos, em Cuba, em abril de 1961. Nessa ocasião, Jânio Quadros manifestou contrariedade e séria preocupação e, em telegrama endereçado à Embaixada do Brasil na ONU, o Presidente pediu a “cessação das hostilidades e apuração da procedência e da natureza das forças desembarcadas naquela República” (CERVO; BUENO, 2002, p. 321). Os Estados Unidos não desistiram, e endureceram suas críticas à política externa brasileira. Ao mesmo tempo, Washington encarregou o embaixador norte-americano John Moors Cabot⁷³ de pressionar o governo brasileiro – incumbindo-o de se reunir com o Ministro das Relações Exteriores brasileiro, Afonso Arinos, a fim de conhecer a posição brasileira face a Cuba. Os Estados Unidos queriam conhecer a posição brasileira acerca da instância na qual deveria ser “deslindado” o caso cubano: se na Reunião de Consultas dos Ministros das Relações Exteriores, nos termos da Carta da OEA, se na Conferência Especial Interamericana ou na Reunião de Consulta, nos termos do Tratado de Assistência Recíproca, do Rio de Janeiro (FRANCO, 1968, p. 93). Essa visita de Cabot surtiu um efeito interno imediato, e serviu de munição para os ataques à política externa do Governo de Jânio Quadros, vindos principalmente, dos seguidores de Carlos Lacerda (Governador do Estado da Guanabara e membro da UDN).

Arinos foi convidado, pela Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, em 18 de maio de 1961 (FRANCO, 1968, p. 96), a prestar esclarecimentos sobre a política brasileira em relação a Cuba. Conforme o depoimento do Ministro, as razões sobre a conduta externa de seu governo foram imediatamente compreendidas pelo Presidente Kennedy. Contudo, Arinos não logrou convencer muitos políticos nacionais, nem determinados setores (como a grande maioria da imprensa), que demonstravam má-vontade com a Política Externa Independente. A defesa de Afonso Arinos, de uma postura de maior independência frente à questão cubana, tinha como justificativa evitar o irreparável. Em outras palavras, tentava-se impedir que Cuba entrasse por um caminho do qual não pudesse mais retroceder. No entanto, alguns setores nacionais não souberam compreender a magnitude desse ato. (FRANCO, 1968, p. 101).

Mesmo que tenha alcançado sucesso na renegociação da dívida externa brasileira, e obtido novos financiamentos dos Estados Unidos, em maio e junho daquele ano, o Governo de Jânio Quadros manteve inalterada sua defesa de autonomia externa, que se refletiu na atuação da Delegação brasileira, na Conferência de Punta del Leste, em agosto, quando reuniu-se o Conselho Interamericano Econômico e Social (CIES) da OEA. Nesse encontro, foi lançada a Aliança para o Progresso (ALPRO), uma iniciativa de ajuda e financiamento norte-americanos para a região. As atitudes subseqüentes de JQ tiveram grande repercussão nos Estados Unidos, e receberam fortes críticas internas das forças armadas, da imprensa (jornais como O Globo e O

⁷² Na verdade, os Estados Unidos já haviam solicitado o apoio de Jânio Quadros a uma intervenção armada em Cuba, por meio do enviado do Governo Kennedy, Adolfo Berle Jr., que visitou o Rio de Janeiro em fevereiro de 1961 (BANDEIRA, 1978, p. 407; CERVO; BUENO, 2002, p. 321), e não encontraram receptividade.

⁷³ Cabot foi substituído por Lincoln Gordon, em 24 de agosto de 1961, véspera da renúncia de Quadros.

Estado de São Paulo) e de Governadores, como Carlos Lacerda (do estado da Guanabara). Como ressalta Bandeira (1978, p. 413), Jânio ao não se intimidar com as críticas, continuou a praticar atos que desencadeariam reações contrárias a seu governo. Tudo isso acabou por desencadear uma crise institucional. A condecoração de Guevara, representou a mais ousada atitude de Jânio e revelou seu estilo “personalista e autoritário”; ele não consultou, para tomar tal decisão, nem o seu Ministro das Relações Exteriores, nem os Ministros militares e, muito menos, os próprios membros do Conselho da Ordem. (BENEVIDES, 1994, p. 72).

A renúncia do Presidente, constituiu-se no próximo passo. Jânio estava convicto de que o Congresso Nacional o reconduziria à Presidência; todavia, isso não ocorreu. A política externa, empregada como instrumento de resolução dos problemas internos, não alcançara seus objetivos. Ao contrário, ela acirrou os conflitos internos, além de provocar a desconfiança norte-americana.

4.3 Relações Brasil-América Latina

A política externa brasileira para o Continente, no Governo de Jânio Quadros, pode ser sintetizada da seguinte forma:

- apoio à integração econômica da América Latina ao Tratado de Montevideu que instituiu a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc);
- sustentação da autodeterminação de Cuba;
- colaborar [ação] com a “pacificação continental”, isto significando propor-se como mediador nas relações Cuba/Estados Unidos;
- apoio ao fortalecimento do sistema interamericano através da continuidade e intensificação da Operação Pan-Americana. (ARAÚJO, 2000, p. 264).

A política externa de Quadros revelou uma total convergência com a política externa do seu antecessor, quando apoiou a iniciativa de integração dos países latino-americanos, por meio da ALALC, criada em 1960 e o aprofundamento das diretrizes definidas pela Operação Pan-Americana (1958). A novidade, em seu governo, veio amparada pela nova conjuntura externa, que se estabeleceu no âmbito continental: o conflito entre Cuba e Estados Unidos. Jânio tentou capitalizar esse impasse em prol de uma política externa universal, que estendia, aos demais países do mundo, independentemente da posição ideológica de cada um, a possibilidade de manter relações (tanto no âmbito comercial como no diplomático); porém, ele não preteriu as relações com os Estados Unidos (manifestou total apoio à ALPRO), e com os demais países do Hemisfério Sul. A solidariedade com os países do Continente expressou-se em sua defesa da autodeterminação dos povos (numa alusão a Cuba). Todavia, não foi deixado de lado o fortalecimento do sistema interamericano (POLÍTICA, jun. 1961, p. 133).

4.4 Relações Brasil-Argentina

As diretrizes da política externa, implementada pelo governo de Jânio Quadros, aliadas ao contexto de extrema tensão no âmbito continental - encenada pelo conflito entre Cuba e Estados Unidos -, abriram a possibilidade do aprofundamento das relações entre o Brasil e a Argentina. Tais condições serviram para que os dois países ampliassem a respectiva capacidade de negociação, ao sustentarem posições estratégicas conjuntas sobre a defesa do direito de autodeterminação dos povos, bem como ao reivindicarem medidas em prol do desenvolvimento econômico da região, já estabelecidas pelas teses da OPA. Esta segunda posição, em especial, ficou visivelmente prejudicada pela conjuntura acima referida, uma vez que pairavam algumas desconfianças e resistências ao Governo de JQ, por parte de integrantes do Governo Frondizi e da diplomacia argentina. Para esses, a política externa do novo governo brasileiro visava, tão-somente, à inserção do Brasil no cenário internacional, como uma liderança do Hemisfério Sul. Registre-se que essa idéia não poderia ser de todo desconsiderada, uma vez que Quadros não escondia a intenção de projetar a liderança brasileira no Continente, tendo em vista o estabelecimento de uma política de barganha com os Estados Unidos. Além disso, a simpatia que Frondizi nutria por Kubitschek era notável (embora a tão esperada visita do Presidente Juscelino⁷⁴ ao país vizinho, acabou por não acontecer), e se refletia na confiança que ele depositava no Governo de JK; Por sua vez, Quadros era visto com algumas ressalvas.

A campanha eleitoral de Jânio não passou despercebida pelos argentinos; tanto assim, que eles viam, com cautela, a inclinação de JQ para regimes políticos fora da região, como o de Nasser, no Egito, o de Tito, na Iugoslávia, ou o de Nehru, na Índia (CAMILIÓN, 1999, p. 73). Frondizi temia que uma aproximação com o Brasil, cujo governo defendia posições mais autônomas e independentes, pudesse vir a acarretar complicações internas para o seu governo. Além do mais, o governo argentino não tinha qualquer interesse em criar um choque com os Estados Unidos acerca da situação cubana. Na realidade, a Argentina tentara atuar como mediadora no impasse entre Cuba e Estados Unidos (assim como o Brasil), por meio do estabelecimento de contatos mais estreitos com os norte-americanos. Isso teria levado o Governo argentino a acreditar, por um certo tempo, no sucesso dessa empreitada, pois considerava que esta fosse uma forma de “prevenir las posibilidades de intervención directa”. (CAMILIÓN, 1999, p.73). A postura mais afirmativa de Jânio Quadros, segundo a avaliação de Frondizi,

⁷⁴ Devido às fortes pressões políticas, no final de seu governo (1960), e de aspectos de ordem legal, o Presidente JK tomou, como precaução, não se ausentar do país (VIDIGAL, 2001, p. 181).

acarretaria no enfraquecimento dessa possibilidade. Tal como lembrou Camilión, é com a expectativa de “desneutralizar” a posição de Jânio Quadros que a diplomacia argentina acolhe o novo governo brasileiro:

De manera que la diplomacia argentina empezó a orientarse a procurar un nuevo acercamiento con Brasil sobre nuevas bases y con una meta muy clara: desneutralizar a Quadros. Es decir, reafirmar una política independiente, bilateral, una especie de insinuación de eje Brasil-Argentina, pero so la base de la reafirmación de la condición occidental de los países. El artificialismo de confundir a la Argentina y Brasil con Oriente Medio o con el mundo afroasiático parecía la orientación fundamental de la política de Frondizi respecto de Brasil. (CAMILIÓN, 1999, p. 73).

Ficaram, pois, nítidos alguns pontos divergentes quanto às posições frente à política internacional implementada pelos dois governos, a partir da posse de Jânio Quadros no Brasil. Enquanto a Argentina procurava acercar-se dos Estados Unidos, na tentativa de obter uma vitória na mediação do conflito cubano-norte-americano⁷⁵, o Brasil buscava obter apoio fora do Continente, mediante uma política externa mais universal e independente, numa tentativa de ampliar seu leque de possibilidades. O intuito, nesse sentido, era o de dar continuidade ao processo de desenvolvimento econômico, que fora iniciado pelos governos que haviam antecipado JQ. No entanto, a perspectiva de aprofundar o relacionamento entre os dois países estava na pauta da ordem do dia, uma vez que essa aproximação já vinha se consolidando desde o lançamento da OPA, inclusive com a atuação conjunta nas reuniões do Comitê dos 21, bem como nas reuniões de Consultas dos Chanceleres Americanos. Bastava, unicamente, aparar algumas arestas, que estavam impedindo o bom relacionamento. Dentre esses entraves, incluía-se, também, a situação de conflito interno por que passava o Governo de Arturo Frondizi; desde o ano de 1959, o Presidente argentino vinha enfrentando inúmeras greves e várias tentativas de golpes de estado

⁷⁵ Estava por trás dessa iniciativa, uma aproximação bilateral com os Estados Unidos. Paralelamente às negociações sobre Cuba, técnicos do Governo Frondizi viajavam freqüentemente para aquele país, em busca de novos empréstimos e financiamentos. (ESCUDE; CISNEROS, v. 13, 2005).

(RAPOPORT, 1995, p. 101). Essa situação argentina tinha, como pano de fundo, o conflito cubano, e todo esse contexto criava uma instabilidade política extremamente delicada no país. O ambiente nas Forças Armadas tornara-se cada vez mais adverso à política externa implementada por Frondizi e acirrou-se, ainda mais, com a vitória de Fidel Castro em Cuba. Esses eventos transformaram o mandatário argentino em refém dos setores militares, sob a tutela do Comandante em Chefe do Exército Carlos Severo Toranzo Montero, que se identificava como de linha dura dentro dos quadros militares. Alegando pretexto da segurança interna contra o comunismo, os militares argentinos associavam Frondizi tanto ao peronismo e aos seus sindicatos, quanto ao grupo ligado a Rogelio Frigerio (principal assessor de Frondizi), bem como aos estudantes universitários, que faziam protestos nas ruas. Todos esses fatores, para os militares, legitimavam a tutela que eles exerciam sobre este governo (ROMERO, 2001, p. 144). Tal espírito conspiratório influenciou a reação dos militares argentinos em relação à aproximação entre Frondizi e Quadros, assim que este último foi eleito.

4.4.1 Os preparativos para o Encontro de Uruguaiana

No período da organização do encontro dos dois Presidentes, em março de 1961, uma severa oposição, por parte de integrantes da Marinha argentina começou, a se delinear. Jânio Quadros era considerado, pelas Forças Armadas daquele país, pró-comunista, em razão da atuação externa de seu governo; por seu lado, Frondizi encontrava-se sob suspeição. O Secretário da Marinha, o Contra-Almirante Gastón Clement, chegou a enviar um ofício ao Presidente Frondizi, no qual solicitava o cancelamento do encontro, marcado para ocorrer na cidade brasileira de Uruguaiana (VIDIGAL, 2001, p. 192), e advertia que, no caso de o Presidente se ausentar do país, poderia haver uma alteração na ordem pública. Merece destaque a intervenção da

Chancelaria argentina nesse episódio, em favor da realização do encontro. O Chanceler Taboada, encaminhou resposta - um extenso documento, elaborado pelo então Ministro Conselheiro de Relações Exteriores, Oscar Camilión -, na qual foram enumeradas várias razões que levavam a Argentina a se encontrar com o Brasil, na tentativa de minimizar a atuação da política externa de Jânio Quadros. Esse documento enfatizava que o posicionamento brasileiro era compatível com o (então) atual momento conjuntural e com as dimensões de um país como o Brasil.

Mesmo sob tais ameaças, o Presidente argentino insistiu em ir ao encontro, por considerá-lo um marco nas relações entre o Brasil e a Argentina, conforme declarou em sua entrevista a Luna:

Dias antes de salir para Uruguayana, un hombre importante de nuestras Fuerzas Armadas me dijo que si no suspendía mi viaje seguramente se produciría en el país una alteración del orden público. Le contesté que iba a ir, de todos modos, y fui. Mientras se desarrollaba la conferencia en la ciudad brasileña hubo en Buenos Aires nervosismo y conversaciones y planes para poner en marcha según fuera el resultado de Uruguayana. Se interpretó que la conferencia había sido un éxito y no pasó nada. Pero por supuesto el espíritu de ese episodio trascendental fue y es combatido. (LUNA, 1962, p. 117).

A poucos dias do encontro de Uruguaiana, o Presidente brasileiro Jânio Quadros reuniu-se com representantes do governo, como o caso do Ministro de Obras e Serviços Públicos, Alberto Constantini⁷⁶. Quadros aproveitou a ocasião para manifestar sua preocupação quanto a situação das relações comerciais entre o Brasil e Argentina e propôs a realização de uma reunião a nível ministerial com o Presidente Frondizi; e acrescentou que já encomendara um estudo sobre as causas da queda do intercâmbio comercial entre os dois países. Esse estudo traria uma lista de produtos que poderiam possibilitar a complementação econômica e financeira entre o Brasil e a Argentina. De acordo com Vidigal (2001, p. 189), o Presidente brasileiro dispôs-se, ainda, a adquirir

⁷⁶ Constantini viera ao Brasil, em 3 de março de 1961, para visitar a capital Brasília, e ver o terreno no qual seria construída a futura Embaixada da Argentina. (VIDIGAL, 2001, p.188).

cerca de 80 a 100 mil toneladas de trigo argentino; segundo ele, essa aquisição propiciaria a imediata arrancada do intercâmbio comercial. Contudo, essa proposta, a qual estaria na pauta a ser discutida, no Encontro de Uruguaiana, pelos dois Presidentes, foi considerada ingênua, pela Argentina, o que veio a demonstrar as divergências existentes entre os dois países, nos campos econômico e comercial. Para Frondizi, a Argentina não desejava manter, com o Brasil, a mesma relação assimétrica que tivera com a Inglaterra durante cem anos. O Presidente argentino deixou claro que, para o seu país, ambas as nações deveriam fazer um esforço com vistas a uma industrialização conjunta, já que a Argentina e o Brasil não eram competidores e, sim, países complementares nesse campo. (CAMILION, 1999, p. 75).

As conversações com Constantini resultaram na visita feita a Jânio Quadros pelo Embaixador no Brasil, Carlos Manuel Muniz, em 14 de março de 1961, que trataria dos preparativos do encontro em Uruguaiana⁷⁷. Na entrevista foram tratados temas de ordem econômica, política e cultural. Quadros falou da possibilidade de vir a ser elaborado um Convênio de Amizade e Consulta,⁷⁸ o qual serviria para estabelecer consultas prévias entre os dois países, toda vez que houvesse necessidade de coordenar uma ação perante outros governos, ou ainda, em organismos internacionais, como as Nações Unidas. Os conflitos EUA-Cuba e Peru-Ecuador⁷⁹ também fizeram parte da pauta desse encontro. O Presidente brasileiro e o Embaixador argentino, da mesma forma, trataram do local que seria a sede do encontro; nesse momento, Quadros explicitou sua preocupação em se ausentar do país, tendo em vista que a situação interna apresentava-se bastante complicada, Jânio Quadros sugeriu que o encontro fosse realizado em um local de fronteira. Essa proposta foi aceita com algumas ressalvas, sem, no entanto, representar prejuízo ao andamento dos seus preparativos. (BERNARDES, 2003, p. 40).

Ambos os governos elaboraram seus projetos para o Encontro em Uruguaiana baseados nas áreas consideradas prioritárias. O Brasil deu ênfase às questões de intercâmbio comercial e às de caráter político-diplomático. As instruções brasileiras de âmbito econômico-comercial tratavam da criação de uma zona de livre-comércio na região do Prata, e da ajuda internacional para o desenvolvimento da América Latina, com base nas propostas da ALALC e da OPA. O Projeto de Acordo de Amizade e Consulta, o qual teria sido elaborado pelo Itamaraty

⁷⁷ Em 13 de março a chancelaria argentina havia enviado instruções ao Embaixador Muniz para manifestar ao governo brasileiro que o Presidente Frondizi também declarara o desejo de encontrar-se com o Presidente Quadros (BERNARDES, 2003, p. 39).

⁷⁸ O Convênio de Amizade e Consulta foi assinado, pelos Ministros Plenipotenciários do Brasil e da Argentina, respectivamente, Afonso Arinos de Melo Franco e Diógenes Taboada, em 21 de abril de 1961, em Uruguaiana (Brasil).

⁷⁹ Conflito entre Equador e Peru sobre limites territoriais. (VIDIGAL, 2001, p. 190).

(VIDIGAL, 2001, p. 197), previa, ainda, um sistema de consultas entre as partes contratantes, e estaria aberto a novas adesões.

A Argentina, por sua vez, acentuou o caráter sul-americano do encontro, na tentativa de separar os países do Cone Sul da situação conflituosa na qual se encontrava a região do Caribe. Segundo a avaliação desse país, a aliança Brasil-Argentina projetaria os dois países no cenário mundial, fortalecendo as reivindicações dos demais países sul-americanos “relativas aos financiamentos externos para o seu desenvolvimento”. (VIDIGAL, 2001, p. 196).

4.4.1.1 A realização do Encontro de Uruguiana

A Argentina, que já vinha se aproximando do Brasil desde as eleições de Frondizi, em 1958, numa inflexão da sua política externa, comparada às dos governos anteriores, teve um maior aprofundamento nas suas relações com o Brasil, a partir do encontro dos Presidentes dos dois países na cidade fronteira de Uruguiana, em abril de 1961.

O Encontro de Uruguiana⁸⁰, considerado o ponto alto do entendimento entre os dois países, foi realizado quatro dias depois da tentativa norte-americana de invasão da Baía dos Porcos, em Cuba. Isso fez com que esse momento fosse marcado por um elevado nível de tensão nas relações continentais; o Brasil e a Argentina procuraram agir conjuntamente, na busca de uma saída político-diplomática que evitasse a intervenção, de Cuba, pelos Estados Unidos. Os dois Presidentes dedicaram três dias de intensas conversações a respeito tanto das suas relações bilaterais, quanto da relação América Latina-Estados Unidos. (BANDEIRA, 2003, p. 308). A conjuntura regional exigia um esforço para superar as antigas rivalidades, em prol de uma cooperação política e econômica, viabilizada por convenções diplomáticas, coordenação econômica

⁸⁰ No encontro entre os Presidentes foram assinados: uma Declaração Conjunta sobre Cooperação Política, um Convênio de Amizade e Consulta, uma Declaração Conjunta sobre Cooperação Comercial e uma Declaração sobre Intercâmbio Cultural.

e comercial e de medidas de segurança coletiva. Os dois países consideravam conveniente vincular essa aliança entre o Brasil e a Argentina à Operação Pan-Americana, facilitando a aproximação dos demais países sul-americanos. (VIDIGAL, 2001, p. 195).

É nesse contexto que irá se concretizar o mais importante Acordo entre o Brasil e a Argentina, o qual passará a ser o parâmetro para as relações entre ambos e demais países do Cone Sul. O chamado “espírito de Uruguaiana” que bem definiu os entendimentos ocorridos nessa cidade, é mencionado, até os dias de hoje, como um acontecimento inédito na relação bilateral entre o Brasil e Argentina e fundamental para a criação do Mercosul. O Encontro de Uruguaiana representou, tanto para brasileiros, como para argentinos, uma nova abordagem na orientação das suas políticas externas, uma vez que, até então, qualquer iniciativa de cooperação com o país limítrofe era vista com receio e desconfiança.

A discussão de uma ação comum perante assuntos de política internacional representou o ponto inicial e nevrálgico desse Encontro, marcado por alguns impasses. Devido ao agravamento da situação cubana e às pressões internas no Governo Frondizi (de um lado, os militares e de outro, facções peronistas), a Argentina procurou minimizar a posição “neutralista e terceiro-mundista”, defendida por Quadros, recém-eleito Presidente do Brasil. De acordo com Camilión (1999, p. 74), Jânio acreditava, firmemente, que a diplomacia da região deveria ser norteadada por uma atitude semelhante à dos afro-asiáticos (não-alinhados). Segundo este diplomata, Frondizi teria persuadido JQ a mudar posição.

Para o Presidente argentino, não era conveniente criar complicações internas em função de uma possível identificação com a posição brasileira⁸¹. Menos ainda, ele desejava um enfrentamento com a política norte-americana na região, uma vez que a política externa da Argentina tinha claras conotações continentais, sem muita pretensão de ultrapassar as fronteiras americanas. Nesse sentido, Frondizi considerava a proposta de uma política exclusiva para a América do Sul (desvinculada dos problemas da região

⁸¹ A política externa de Arturo Frondizi também era considerada “neutralista” e antiamericanista“, por parte dos setores conservadores da Argentina e, mesmo, dos EUA. (VIDIGAL, 2001, p. 204).

do Caribe), uma alternativa vantajosa para o Brasil e para a Argentina, uma vez que os Estados Unidos caracterizavam-se pela tendência de analisar os problemas latino-americanos sob a mesma ótica com que viam o contexto caribenho. (VIDIGAL, 2001, p. 204).

A Declaração Conjunta (também chamada de Declaração de Uruguiana), assinada pelos dois Presidentes, continha, em seus oito Artigos, temas de ordem político-estratégica, relacionados à necessidade de ser estabelecida uma nova forma de equilíbrio no Continente, para fazer face aos acontecimentos da época. Os países de maior envergadura estratégica na região, como o Brasil e a Argentina, sentiam a necessidade de definir alguns parâmetros que envolvessem a segurança dos demais. Foram extremamente válidas e úteis, como base para as discussões: as participações dos dois países nas Nações Unidas; a situação de Cuba; a política sul-americana (conflito de limites entre o Peru e o Equador, p.ex.); a situação do Paraguai e da Bolívia; a Conferência Interamericana, que ocorreria em Quito; além de temas militares, culturais, de intercâmbio de informações científicas, dentre outros.

Um impasse entre as posições argentina e brasileira ocorreu quando os Presidentes discutiram os termos propostos, por seus respectivos países, que deveriam ser incluídos na Declaração Conjunta⁸². Jânio Quadros propunha a menção que condenasse interferências de um país americano em outro (alusão à possibilidade de intervenção por parte dos Estados Unidos em Cuba). Frondizi optava por uma postura de menor confrontação, propondo unicamente uma menção contrária à intervenção extracontinental. O que estava por trás dessa divergência (Bandeira, 2003, p. 309), era a intenção de Jânio Quadros de formar um bloco neutralista no Cone Sul, com o propósito

⁸² Conforme relata Camilión, “La Declaración de Uruguayana, un documento histórico en la diplomacia latinoamericana”, foi preparada pela Argentina. “El texto lo escribí yo personalmente” (CAMILIÓN, 1999, p. 74). Segundo esse autor, na elaboração do texto, ele contou com a participação fundamental de Carlos Florit (ex-Chanceler argentino) e Carlos Manuel Muñiz (Embaixador argentino no Brasil). Tal declaração esclarece os primeiros desentendimentos havidos, na reunião, entre os Presidentes.

de reforçar a resistência dos Estados Unidos. Frondizi opunha-se, sob a alegação de que não era necessário o afastamento da grande potência.

Após intenso debate, foi encontrada uma solução que agradou tanto à Argentina quanto ao Brasil: nela, afirmava-se a não-interferência extracontinental em qualquer país do Continente, tanto direta quanto indireta, em respeito ao princípio da autodeterminação dos povos:

Art. 4º. [...] o progressivo agravamento dessas condições determinou o aparecimento de graves problemas políticos e sociais que devem ser resolvidos com a participação ativa dos países do Continente, repelindo a interferência direta ou indireta de fatores *extracontinentais* e respeitando o princípio americano de *autodeterminação* dos povos, de forma a assegurar a efetiva soberania das nações, consoante as resoluções pertinentes adotadas nas reuniões interamericanas; (DECLARAÇÃO, jun. 1961, p. 190)

No documento final, os Presidentes deixaram claro, ainda, no Artigo 5º, que as estabilidades política e social do sistema interamericano estariam garantidas à medida que fosse estabelecida uma ação coordenada conjunta, para viabilizar a execução das metas prescritas pela OPA, as quais ficaram registradas na Ata de Bogotá, e serviram de base para a Aliança para o Progresso, proposta pelos Estados Unidos:

Art. 5º. Que a defesa da estabilidade política e social do sistema interamericano exige o acerto de uma ação coordenada e conjunta que leve à rápida execução dos postulados da “Operação Pan-Americana”, segundo o espírito da Ata de Bogotá, cuja perspectiva de realização vem de receber o mais vigoroso apoio no programa “Aliança para o progresso”, proposto pelo Presidente dos Estados Unidos da América; (DECLARAÇÃO, jun. 1961, p. 190).

O teor desse artigo evidencia que o processo iniciado por JK, com o lançamento da OPA, em 1958 tinha continuidade nos documentos de Uruguaiana. A novidade foi a inclusão do princípio da não-intervenção, importante após a Revolução Cubana e face ao intervencionismo norte-americano. Este aspecto obteve relevância após a Revolução Cubana; todavia, ela já fazia parte dos princípios defendidos pelas Diplomacias de ambos os países, desde as suas independências.

No Encontro, foi celebrado, também, o Convênio de Amizade e Consulta (CONVÊNIO, jun. 1961, p. 188); nele, os dois países propuseram-se a reforçar os laços “espirituais e históricos”, como forma de reafirmar a defesa dos princípios da democracia ocidental. No Convênio, destaca-se a importância dada à participação nos Organismos Internacionais, para tratar de questões econômicas, comerciais e financeiros essenciais para “promover e acelerar os planos de desenvolvimento”, em curso nos dois países. Esse

documento⁸³ foi assinado pelos representantes plenipotenciários das duas nações, os Ministros das Relações Exteriores do Brasil, Afonso Arinos de Melo Franco, e da Argentina, Diógenes Taboada; e, nele, constava que as partes contratantes se comprometiam: a efetuar consultas permanentes com relação a todos os assuntos de interesse comum; a coordenar suas atuações no âmbito continental; e a manter um intercâmbio de informações sobre as questões de caráter relevante no âmbito internacional.

Esse Convênio reforçou e aprofundou os propósitos que haviam levado os dois países a assinar, em 1959, o Protocolo de Consultas, que previa a realização de consultas prévias sobre assuntos de ordem da política internacional e de cunho comercial. O Convênio de Amizade e Consulta previa, ainda, a consolidação das relações entre os dois países, nas esferas judiciária, econômica, financeira e cultural, bem como o livre-trânsito dos cidadãos nacionais em ambos os territórios e o estabelecimento de domicílio no país escolhido. Por fim, permitia a adesão de todos os países do Continente, que desejassem dele participar. (CONVÊNIO, jun. 1961, p. 189). Guardadas as devidas proporções, os princípios norteadores dos Acordos de Uruguaiana eram os mesmos que vieram a instituir o Mercosul, trinta anos mais tarde (ARINOS FILHO, 2001, p. 215). Eram semelhantes as motivações que conduziram os dois países e os demais do Cone Sul, na direção da integração de suas economias. Estes princípios estavam dirigidos a melhorar a inserção internacional e à solução dos problemas do subdesenvolvimento de ambos os países. Esses mesmos motivos, além da proximidade geográfica e a identidade cultural, estimularam os dois maiores países do Sul do Continente, em Uruguaiana, a buscarem um maior entendimento.

Por considerarem que o nível de comércio entre os dois países era insuficiente, distante do grau de evolução que as suas economias vinham atingindo, e tendo por base as perspectivas criadas pelo Tratado de Montevideú (cuja assinatura deu origem à ALALC), os dois Presidentes assinaram, também, no dia 21 de abril de 1961, a Declaração Econômica. A discussão sobre os temas econômicos e o comércio bilateral dividiu-se em cinco pontos: a política econômica da Argentina, a situação econômica do Brasil, o intercâmbio comercial entre os dois países, a zona de livre-comércio, e a Aliança para o Progresso. (VIDIGAL, 2001, p. 211).

Os presidentes Frondizi e Quadros trocaram informações a respeito da situação econômica de seus países, e enfatizaram a semelhança existente entre as suas políticas econômicas. Porém, ao longo das explicações, os diferentes interesses foram-se

⁸³ De acordo com Vidigal, os acordos de Uruguaiana não foram ratificados pelo Congresso argentino, em virtude do agravamento da crise que depôs o presidente argentino Arturo Frondizi (2001, p. 211), em março de 1962.

revelando. O Brasil destacava a relevância da Argentina como o seu principal parceiro comercial, confirmando a preferência, pelo país vizinho, para a compra de produtos como trigo e petróleo; e salientando que, somente unidos, os dois países poderiam fazer-se ouvir no cenário mundial. A Argentina foi ao encontro com o intuito de aprofundar a discussão para além das simples trocas comerciais tradicionais, já praticadas entre os dois países; para os argentinos, era necessário haver um intercâmbio de manufaturados e de máquinas, e não somente a troca de matérias-primas por manufaturados. O equilíbrio do desenvolvimento econômico, baseado no incremento da industrialização, estava presente na política econômica de Frondizi desde a sua posse. Em um discurso, proferido durante uma visita que realizara ao Brasil, em 08 de abril de 1958 (DISCURSO, jun. 1958, p. 233), o Presidente argentino havia defendido o estabelecimento de uma política econômica comum, que seria alcançada por meio da industrialização e da tecnologia de todos os países latino-americanos. Para ele, o fomento do intercâmbio entre as nações latino-americanas não era suficiente; e citou a indústria siderúrgica brasileira como um exemplo que serviria para colaborar eficazmente no desenvolvimento da indústria argentina.

Quando discursou em Uruguaiana, Frondizi reiterou essa sua posição, relatando as medidas econômicas que estavam sendo implementadas na Argentina, tais como a auto-suficiência de petróleo, a duplicação da produção de aço, o incremento da energia, dentre outras. Seu principal interesse seria realizar a troca de produtos industrializados entre os dois países. Quadros ouviu com atenção, e concordou que era necessário garantir o intercâmbio entre as nações latino-americanas deveria “buscar a diversificação e enriquecimento, bem como repelir qualquer intuito de perpetuar a desigualdade entre eles”. (BANDEIRA, 2003, p. 309).

Na Declaração Econômica (de Uruguaiana), ficou aprovada a criação de uma comissão conjunta, que iria se reunir em 04 de maio do mesmo ano⁸⁴, para tratar dos seguintes assuntos:

- a) a promoção de condições propícias à intensificação das correntes dos produtos tradicionais de intercâmbio;
- b) a introdução de novos produtos no intercâmbio, especialmente bens industriais. (QUADROS; FRONDIZI, 1961, p. 74).

Nesse mesmo documento foi afirmado o propósito dos dois governos em alcançar os objetivos traçados pelo Tratado de Montevidéu; e ficou expresso o total apoio à Associação Latino-Americana de Comércio (ALALC), demonstrando a afinada consonância que existia entre ambos os países, no respeito aos arranjos e entendimentos (entre os dois e os demais países da região) alcançados até aquela ocasião, seja no plano político-estratégico, seja no econômico-comercial.

O debate a respeito da Aliança para o Progresso, mereceu especial atenção, por parte da Argentina, que acreditava ser possível haver uma coordenação conjunta entre o Brasil e a Argentina⁸⁵ em torno do Plano Kennedy. (VIDIGAL, 2001, p. 216). De fato a ALPRO teve um significado mais amplo para a Argentina, em comparação ao Brasil, como veremos no item 4.5, referente à ALPRO.

Outros temas foram abordados pelos Presidentes, foram: o intercâmbio de informações; a defesa do Atlântico Sul e a realização de manobras conjuntas. Este último foi proposto por Frondizi e aceito, de imediato, por Quadros; a partir daí, foi definida a troca de informações e a coordenação conjunta entre as duas Forças Armadas, no caso de enfrentar ações subversivas ou revolucionárias. (VIDIGAL, 2001, p.217). Sobre o intercâmbio de informações científicas, principalmente na área nuclear, que já havia sido proposto por Quadros, no encontro com o Embaixador Muñiz, foi acordado um intercâmbio de informações a respeito de empréstimos financeiros de organismos internacionais para essa área.

⁸⁴ A Comissão Econômica Mista Brasil-Argentina reuniu-se nesse dia previsto, no Rio de Janeiro.

⁸⁵ Frondizi desenvolveu a idéia de que, dentro do programa de cooperação continental, dever-se-ia priorizar o Brasil e a Argentina, únicos países capazes de gerar forças autônomas com possibilidades de repercutir, de maneira imediata, no desenvolvimento do restante dos países da América do Sul. (VIDIGAL, 2001, p. 216).

Por fim, os Ministros Plenipotenciários (Afonso Arinos e Diógenes Taboada) assinaram a Declaração sobre Intercâmbio Cultural, que previa um plano básico de atividades a serem desenvolvidas no decorrer do ano de 1961, dentre as quais: prêmios literários, exposições conjuntas, apresentações teatrais e musicais, Acordos de co-produção cinematográfica e mostras de cinema, além de concessão de bolsas de estudo para estudantes de ambos os países. Previa-se facilitar o intercâmbio de estudantes, professores e pesquisadores, além da cooperação nos campos das pesquisas científica e tecnológica. (BRASIL, 1961, p. 78).

4.4.1.2 As repercussões do Encontro de Uruguaiana

Coube ao Presidente Frondizi informar, os Presidentes do Uruguai, Bolívia, Paraguai e Chile, sobre o resultado das conversações ocorridas em Uruguaiana (VIDIGAL, 2001, p. 221), uma vez que o Convênio de Amizade e Consulta, assinado pelos respectivos Ministros das Relações Exteriores, de cada um desses dois países, permitia a adesão das demais nações do Continente. Era de suma importância, naquele momento, dirimir as dúvidas que pudessem surgir quanto a qualquer pretensão à liderança, por parte dos dois países. Em função disso, ficou decidido que seria realizada total divulgação e mantida transparência desse Encontro.

As viagens do Presidente da Argentina a esses países ajudaram-no a sinalizar uma antiga intenção da política externa de seu governo, qual seja, a de distanciar-se do conflito ideológico das duas grandes potências, fortalecendo as propostas da OPA, a respeito do subdesenvolvimento econômico da América Latina. Acontecimentos como o encontro de Jânio Quadros com Che Guevara; a posição brasileira contrária à recente tentativa da invasão norte-americana da Baía dos Porcos (Cuba) e o Encontro de Uruguaiana - caracterizando uma posição conjunta do Brasil e da Argentina, com

relação à autodeterminação de Cuba – alteraram a política interna brasileira. ficasse Setores conservadores, particularmente a grande imprensa (cujo principal porta-voz era Carlos Lacerda)⁸⁶, juntamente com os militares, a Igreja e os setores médios acusavam Jânio Quadros de aproximar-se mais e mais do comunismo; essa pressão obrigou JQ a se voltar para os assuntos internos⁸⁷ e, logo em seguida, a apresentar sua renúncia. A partir de então, Frondizi sentiu-se mais à vontade para ocupar esse vácuo de poder que fora deixado, pelo Brasil, na esfera regional, conforme relata Bernardes:

A extrema dificuldade do presidente brasileiro em conseguir autorizações do Congresso Nacional para realizar visitas de Estado e visitas oficiais agravava, ainda mais, a implementação mais ativa de seus postulados de política externa. Frondizi, ciente do vácuo de poder na esfera regional, tentou estender a liderança exercida na reunião de Uruguiana e a vitória de grande parte de seus princípios de política externa, para os demais países do Continente, iniciou uma série de encontros com os Presidentes sul-americanos individualmente, aproveitando que o Convênio de Amizade e Consulta estava aberto à adesão de todos os países da América Latina. (BERNARDES, 2003, p. 93).

⁸⁶ Carlos Lacerda era, à época, Governador do Estado da Guanabara, e representava a UDN, partido que havia elegido Jânio Quadros. Ele era proprietário do Jornal Tribuna da Imprensa, o qual fazia uma oposição feroz ao governo federal, desde JK.

⁸⁷ Devido ao quadro de instabilidade que se instalara no país, o Presidente Jânio Quadros tinha muita dificuldade de obter autorização do Legislativo para se ausentar do país. Nesses termos, a sua ação externa após o Encontro de Uruguiana, limitou-se, apenas, a emitir convite aos Presidentes das nações sul-americanas para que eles viessem ao Brasil. O convite foi feito aos Presidentes do Uruguai, do Peru, do Equador, do Paraguai e do Chile. Nenhum encontro foi realizado devido a renúncia de JQ. (BERNARDES, 2003, p.100).

Para Frondizi, essa era a hora de colocar em prática o neutralismo proposto por Jânio Quadros. Na avaliação do Presidente argentino, uma aliança entre o Brasil e a Argentina (mediante os Acordos de Uruguaiana), com o possível apoio dos demais países do Continente, permitiria que a região mantivesse uma postura mais autônoma frente à Guerra Fria, em nome do desenvolvimento econômico.

Com esse intuito, o Presidente argentino iniciou uma série de viagens, começando pelo Uruguai, no dia 02 de maio de 1961, em seguida ao Encontro de Uruguaiana. Frondizi deixou claro que visitara o presidente do Conselho Nacional do Governo uruguaio, Eduardo Víctor Haedo, a fim de informá-lo sobre o conteúdo das conversações de Uruguaiana. Como relata Bernardes (2003, p. 94), na verdade, essa conversa teve um caráter secreto, tratando de assuntos bilaterais, entre a Argentina e o Uruguai e, também relativos à situação da América Latina.

Nos dias 23 a 27 de maio, Frondizi visitou La Paz, onde encontrou a receptividade por parte do Presidente boliviano, Paz Estenssoro, às idéias e ao espírito dominante da reunião de Uruguaiana. Além disso, ele reforçou a necessidade de empreender ajustes na Aliança para o Progresso (ALPRO), em conformidade com os princípios da Operação Pan-Americana (OPA), tal como desejavam o Brasil e a Argentina. O resultado dessa reunião mereceu um comentário do Subsecretário argentino, Oscar Camilión, ao Embaixador brasileiro na Argentina, Bolitreau Fragoso, a respeito da OPA. Camilión considerava a Operação um vigoroso movimento “redentor e inspirador” dos países latino-americanos, na batalha em prol do desenvolvimento. (VIDIGAL, 2001, p. 224).

Em 02 de julho Frondizi visitou o Paraguai, com o objetivo de levar a mensagem do “espírito de Uruguaiana”. O Presidente argentino encontrou-se com o Presidente paraguaio Alfredo Stroessner; Frondiz foi acompanhado de seu Chanceler, Adolfo

Mugica, pelo líder do Governo na Câmara, Deputado Hector Machado, do Chefe da Casa Militar da Presidência, Brigadeiro Baldomero Llavena, e de numeroso grupo de jornalistas argentinos (BERNADES, 2003, p. 96). Perguntado, mais tarde, em entrevista a Felix Luna, porque teria visitado um país cujo regime⁸⁸ não coadunava com os princípios democráticos defendidos por seu governo, Frondizi imediatamente respondeu:

El hecho de que la Argentina mantenga relaciones con países de distinto régimen constitucional al suyo, no implica aprobación ni desaprobación, porque cada país se da el gobierno que desea. Hemos afirmado el principio de autodeterminación y en ese caso son los propios paraguayos quienes deben resolver su forma de gobierno. (LUNA, 1998, p. 120)

A mais significativa viagem de Frondizi foi ao Chile, face à rivalidade existente entre os dois países, bem como pelo fato de que o Chile havia se manifestado contrário ao Encontro de Uruguaiana. Os chilenos argumentavam que o Brasil, ao estabelecer uma ação coordenada com a Argentina, teria se colocado em oposição aos princípios da OPA, deixando para o segundo plano, o diálogo com os vizinhos do Continente. Eles consideravam, ainda, que o Brasil havia assumido os ressentimentos que a Argentina possuía com vários países vizinhos (os mesmos visitados por Frondizi); e, por fim, criticavam o Brasil por ter comprometido a posição que vinha mantendo de rigorosa imparcialidade e equidistância no trato dos assuntos do Continente. (VIDIGAL, 2001 p. 223). Frondizi chegou a Viña Del Mar, no dia 09 de setembro de 1961 e lá permaneceu

⁸⁸ Alfredo Stroessner chegou ao poder em 1954, mediante um golpe militar, e permaneceu até 1989.

até o dia 11, onde se encontrou com o Presidente chileno Jorge Alessandri. Nessa ocasião, foi assinada a Declaração Conjunta (Declaración de Viña del Mar), na qual era registrado o apoio à Carta de Bogotá (que criara a OEA), como forma de reafirmar a defesa da não-intervenção em assuntos internos ou externos dos Estados, e da autodeterminação dos povos. Igualmente, os dois Presidentes manifestaram apoio à Carta de Punta del Leste, a qual havia criado a Aliança para o Progresso (ALPRO), pois, para eles, ela representava uma nova etapa no campo da cooperação interamericana. E, para reafirmar o espírito de cooperação, os dois governos decidiram efetuar consultas, em caráter permanente, sobre todos os assuntos de interesse comum, “con el objeto de coordinar su acción en los organismos internacionales y en el âmbito regional y mundial...”. (DECLARACIÓN, 1962, p. 205). Por fim, no Artigo 7º da Declaración de Vina del Mar, eles reafirmaram o que havia sido estabelecido em Uruguaiana:

Al destacar el alto significado americanista de las iniciativas adoptadas y la declaraciones formuladas por otros mandatarios americanos, los presidentes de la República de Chile y de la Nación Argentina expresan su satisfacción de que el noble y constructivo espíritu que ha inspirado la presente declaración sea el mismo que informara, entre otros, a los documentos subscriptos por ambos gobiernos en Brasilia y Uruguayana, respectivamente. (DECLARACION, 1962, p. 205)

O “espírito de Uruguaiana”, conforme passou a ser chamado, começara a se propagar até mesmo entre países com episódios recentes de desavenças, como era o caso da Argentina e Chile. No entanto, questões fronteiriças, origem de tais conflitos, não foram mencionadas na Declaração, tal como desejavam os argentinos.

Cabe destacar algumas considerações sobre os motivos pelos quais teriam motivado Frondizi a investir numa aproximação com os demais países: a vontade de ocupar o vácuo de poder deixado por Quadros, e consolidar a liderança regional da Argentina? O intuito de chamar a atenção dos Estados Unidos para os problemas do

desenvolvimento econômico, tal como o fizera JK em 1958? Ou o propósito de resolver, com essa atitude, os problemas internos que vinha enfrentando junto aos militares? De acordo com Bernardes (2003, p. 99), Bolitreau Fragoso, Embaixador do Brasil na Argentina, teria afirmado que o Presidente Frondizi agira como se tivesse sido “o idealizador das linhas gerais de políticas consubstanciadas na Declaração de Uruguaiana”. O Presidente Frondizi teria tirado o melhor proveito possível das conversas e dos entendimentos mantidos durante suas viagens, para que a Argentina conquistasse a liderança regional. Tanto Vidigal (2001), como Bernardes (2003), ao analisar as correspondências trocadas, na época, entre os Chanceleres, destacam que Uruguaiana teve um significado maior para a Argentina do que para o Brasil. O Encontro teria impulsionado uma mudança na orientação da política externa daquele país, na direção de uma maior autonomia frente aos Estados Unidos. Todos os esforços argentinos realizados, até então, não haviam surtido efeito; ao passo que a Política Externa Independente, no Brasil, já estava consolidada. Como destaca Vidigal:

Uruguaiana teria representado para a Argentina muito mais que para o Brasil, uma verdadeira tomada de consciência e um toque de alerta para a revisão e reexame de conceitos e pontos-de-vista anteriores. A partir de Uruguaiana, a política externa argentina teria passado a gravitar, “com mais firmeza”, em torno do eixo Brasília-Washington. A nova orientação exterior da Argentina seria tributária dos atos cumpridos pelo governo do presidente Jânio Quadros. (2001, p. 226).

A posição de Frondizi, após a renúncia de Quadros, aproximou-se daquela defendida por esse Presidente brasileiro. Os motivos podem ter sido tanto a intenção de lançar-se como liderança regional (uma vez que o Brasil, temporariamente, saía de cena), como por uma avaliação pessoal da situação hemisférica diante do contexto internacional. É possível inferir que Frondizi teria-se sentido mais à vontade, nesse momento, para assumir uma postura que se aproximasse do neutralismo no Cone Sul, tal como Jânio havia proposto em Uruguaiana.

Por outro lado, a fragilidade do Governo Frondizi tornara-se evidente, e o Encontro de Uruguaiana aumentou as desconfianças em relação a seu governo. A *política externa independente* de Frondizi não encontrou respaldo nos diversos setores da sociedade argentina. Não bastasse isso, ela conseguiu, ainda, granjear outras dificuldades após a reunião do CIES: quando o representante de Cuba, Ernesto Guevara, visitou Buenos Aires e se encontrou com Frondizi. Os ânimos se

acirraram a tal ponto que o Ministro das Relações Exteriores da Argentina, Adolfo Mugica, acabou por pedir sua exoneração. Foi nesse momento que os assuntos de política externa daquele país, fundiram-se com os da política interna, afirma Camilión (1999, p. 82). Para esse autor, até 1961, as críticas ao Governo de Frondizi haviam girado em torno do pacto que fizera com Perón; da relação com os sindicatos; e dos interesses econômicos atingidos por sua política econômica. A partir de 1961 e, principalmente, após o Encontro de Uruguaiana e a Reunião de Punta del Este, a política externa passou a ser o elemento-chave da política interna na Argentina:

Luego de la reunión de Punta del Este, con la espectacular actuación de Guevara y de su visita a Buenos Aires, este tema pasó a tener una relevancia decisiva. Los servicios de información agitaban a la opinión pública de todas maneras. No hay duda de que la instigación contra Frondizi había una activa participación de la CIA y también de sectores del Pentágono a través de sus contactos militares argentinos, particularmente en la armada [...] (CAMILIÓN, 1999, p. 82).

Tanto quanto no Brasil, a imprensa teve um papel decisivo na crise argentina, que ficou evidente a partir de tais episódios:

El rol de los diarios también era sumamente negativo: *La Prensa*, todavía importante, no renunciaba a su campaña frontal golpista; *Correo de la Tarde*, que también era influyente, llevaba otra campaña frontal, golpista; *La Razón* era tal vez el más golpista de todos; y *La Nación* jugaba tal vez el rol más eficaz, de la mano de los comentarios de Mariano Gondona, cual era el de erosionar progresivamente la confianza de los que no dejaban de simpatizar con la política desarrollista e integracionista del gobierno de Frondizi. (CAMILIÓN, 1999, p. 83).

Afora os entendimentos político-diplomáticos propiciados pelo Encontro de Uruguaiana, os quais contribuíram para o relacionamento entre o Brasil e a Argentina, outras decisões de expressiva relevância foram implementadas por ambas Chancelarias. Conforme acordado no Encontro de Uruguaiana, o Brasil e a Argentina voltaram a se encontrar, no mesmo ano, em uma reunião da Comissão Econômica Mista, no dia 04 de maio de 1961, no Rio de Janeiro, convocada para tratar de assuntos relacionados ao comércio bilateral. Nessa ocasião, decidiu-se a elaboração de estudos relativos ao intercâmbio de manufaturados, em observância às decisões de Uruguaiana, que foram discutidos na primeira reunião do Grupo Misto de Cooperação Industrial Brasil-Argentina⁸⁹, realizada em Buenos Aires, de 17 a 22 de julho de 1961. Apesar da pouca importância dos resultados atingidos na reunião, ela desencadeou uma política de complementação industrial entre os dois países. O rol de produtos, elaborados pelos dois países, com esse fim, foi o seguinte:

Entre os principais produtos manufaturados indicados para trocas entre os dois países estavam: material ferroviário, veículos automotores, máquinas agrícolas, equipamentos para construção de estradas, produtos provenientes da indústria química e petroquímica e máquinas para construção. (BERNARDES, 2003, p. 102)

⁸⁹ Conforme Vidigal (2001, p. 229), esse Grupo foi criado em 1958, por iniciativa dos dois países, todavia, ele ainda não havia se reunido.

As negociações sobre o setor industrial prosseguiram até meados de 1962, não sendo interrompidas durante a crise que culminou com a deposição de Frondizi, em março desse mesmo ano. Em fevereiro, havia sido planejada uma visita do Embaixador argentino Arnaldo Musich, assessor econômico do Presidente Frondizi, à Federação das Indústrias de São Paulo; nessa oportunidade, ele visitaria o parque industrial paulista, no qual iria proferir uma palestra aos empresários⁹⁰. Conforme nos relata Vidigal, Musich revelava “sincera simpatia” pela política baseada no “espírito de Uruguaiana” e mostrava-se favorável ao aperfeiçoamento não só das relações comerciais como especialmente à complementação industrial. (VIDIGAL, 2001, p. 229).

Outras questões mais específicas foram tratadas pelas Chancelarias, posteriormente, tais como: a participação da Argentina nos estudos solicitados por Quadros, sobre o aproveitamento energético do Salto de Sete Quedas (uma fonte energética que poderia atender aos mercados do Brasil, da Argentina e do Paraguai); a criação de um fundo especial para o financiamento do comércio regional; e o aprofundamento das negociações relacionadas à ALALC, com o intuito de estender a cooperação econômica aos demais países da região, dentre outros temas. (VIDIGAL, 2001, p. 227). Essas discussões foram abandonadas, parcialmente, com a ascensão, dos militares, ao poder - tanto na Argentina como no Brasil -, logo após a queda de Frondizi e, mais tarde, de João Goulart. As discussões sobre o aproveitamento energético do Salto de Sete Quedas foram retomadas e deram origem a sérias fricções político-estratégico entre os novos governantes que estavam chegando ao poder nos dois países. Os preparativos da Reunião do Conselho Interamericano Econômico e Social (CIES) e a Reunião, propriamente dita, que se realizou entre 15 e 16 de agosto de 1961, dez dias antes da renúncia de Quadros, serão detalhadas no item logo a seguir. Por ora, deve-se destacar que a reunião do CIES foi convocada justamente com o intuito de propiciar a discussão em torno da proposta norte-americana (ALPRO) de ajuda econômica e de financiamento para a América Latina. Essa nova orientação dos Estados Unidos resultara da ampla mobilização dos países latino-americanos (desde o lançamento da OPA até o Encontro de Uruguaiana) – sob o cenário emblemático da Revolução Cubana -, que forçou uma virada da política externa daquela potência para com a região.

4.5 A Aliança para o Progresso (ALPRO)

As relações entre Cuba e Estados Unidos deterioraram-se, à medida que a ilha dava mostras de gradativa aproximação com o bloco soviético⁹¹. Com efeito, esse conflito passou a adquirir dimensões continentais. O comportamento norte-americano em relação à América Latina, em conseqüência, também mudou, em função do temor dos Estados Unidos de

⁹⁰ A palestra não aconteceu devido à deposição do Presidente argentino.

⁹¹ A desapropriação de propriedades norte-americanas em Cuba, o bloqueio comercial de Washington e a invasão da Baía dos Porcos serviram para aprofundar o conflito.

que os outros países da região pudessem tomar o mesmo caminho aberto por Cuba.

Quando Jânio Quadros assumiu, em janeiro de 1961, o democrata John Kennedy venceu as eleições e a política externa norte-americana para a América Latina passou por importante mudança. A preocupação central da nova administração norte-americana foi de impedir o avanço soviético no Hemisfério Sul. Para tanto, buscou reforçar a cooperação norte-americana para solucionar os problemas econômicos dos países da região através da Aliança para o Progresso (ALPRO).

O anúncio oficial da ALPRO foi feito pelo próprio Presidente Kennedy, em 13 de março de 1961, em um discurso pronunciado na Casa Branca. Ainda como candidato pelo Partido Democrata, JFK já dedicava particular atenção à América Latina, em seus discursos, no quais demonstrava preocupação com a situação econômica e social da região.

No discurso do lançamento da ALPRO, Kennedy fez uma referência à Operação Pan-Americana, colocando-a como fonte de inspiração do plano norte-americano. No entanto, discordou da ênfase essencialmente econômica da OPA, incluindo no texto da ALPRO, políticas sociais de natureza assistencial, como pode ser verificado no trecho do discurso a seguir:

[...] a fim de enfrentar um problema de tamanha magnitude, devemos proceder com ousadia, consoante o conceito majestoso da Operação Pan-Americana. Eis aí a razão pela qual lancei um apelo a todos os povos do nosso Continente para que cerrem fileiras em torno da nova cruzada a que denominei de “Aliança para o Progresso”, cruzada que constitui um esforço a ser levado a efeito em conjunto e sem paralelo em magnitude e nobreza de propósitos, destinado a satisfazer as necessidades básicas dos habitantes das Américas, no tocante à habitação, trabalho, assistência médica, saúde e escolas. (KENNEDY, 1961, p. 145).

Com o intuito de debater a proposta norte-americana, a OEA convocou uma reunião extraordinária do Conselho Interamericano Econômico e Social (CIES), conhecida como Conferência Econômica Interamericana de Punta del Este. Ela realizou-se de 5 a 16 de agosto de 1961, em Punta del Este, no Uruguai⁹², e teve, como resultado, a Carta de Punta del Este, que previa a aplicação, na América Latina, “nos próximos dez anos, [de] 20 milhões de dólares, a serem fornecidos pelo plano “Aliança para o Progresso” do Governo dos Estados Unidos” (CONFERÊNCIA, 1961, p. 103).

⁹² Essa Reunião, inclusive, contou com a participação do representante de Cuba, Ernesto Che Guevara, que não assinou o documento final. Guevara participava como chefe da Delegação cubana e fez um contundente discurso contra a ALPRO, alegando que não assinaria o documento final por discordar de seus princípios. (BANDEIRA, 1998, p. 319).

As posições das Delegações do Brasil e da Argentina nessa reunião foram convergentes, coincidindo com a postura assumida na terceira Reunião do Comitê dos 21, realizada em Bogotá, em 1960. Nessa ocasião, o Presidente Eisenhower havia proposto um programa especial de ajuda econômica para a América Latina: o Fundo para o Progresso Social, com medidas muito semelhantes às contidas na Aliança para o Progresso (ALPRO).

A ajuda, prevista por Eisenhower, também, centrava-se no fortalecimento da infra-estrutura social da região, mas não previa recursos destinados à industrialização desses países, tal como haviam reivindicado Frondizi e JK. Para ambos Presidentes, era o apoio financeiro aos projetos das indústrias de base (como siderurgia, energia e transportes) que geraria o crescimento econômico; e, conseqüentemente, combateria a desigualdade social. Ambos os Chefes de Estado desconfiavam de propostas (como as feitas pelos norte-americanos) que enfatizavam os conteúdos social e assistencial, e sem comprometimento com o desenvolvimento econômico e a industrialização dos países. Inspirados nos postulados da Operação Pan-Americana (e reafirmados pelo Encontro de Uruguaiana), as Delegações dos dois países participaram das reuniões preparatórias do CIES – ocorrida em agosto de 1961 (VIDIGAL, 2001, p. 235), para discutir a proposta norte-americana da ALPRO.

De acordo com Lanús (1984, p. 203), às vésperas da reunião do CIES, o Departamento de Estado norte-americano entregou um texto sobre a ALPRO, no qual, também, não era feita referência ao desenvolvimento industrial, “no contemplaba el enfoque argentino-brasileño del desarrollo económico”. A atuação conjunta das Delegações⁹³ brasileira e argentina fez com que esse texto apresentado à Conferência (e defendido pela Delegação norte-americana) viesse a ter as alterações desejadas, e contemplasse as propostas contidas na OPA. Forçava-se, assim, os Estados Unidos a admitirem a possibilidade de conceder financiamento público para industrialização dos países latino-americanos, juntamente com a participação de entidades financeiras internacionais, quanto de outros países industrializados. (VIDIGAL, 2003, p. 236). De fato, no Capítulo I da Carta de Punta del Este, que trata do Desenvolvimento Econômico Social, há uma referência aos investimentos externos, cuja “maior parte dessa importância deverá ser constituída por fundos públicos” (CARTA, 1961, p. 160). O resultado dessa rodada de negociações pode ser visualizado na redação final do documento, que levou o título “*Carta de Punta del Este – Estabelecimento da Aliança para o Progresso dentro da Estrutura da Operação Pan-Americana*”. No texto ficou claro a incorporação dos aspectos relativos ao desenvolvimento econômico, principal bandeira defendida, na conferência do CIES, pela Argentina e Brasil, na proposta dos Estados Unidos, de ajuda econômico-financeira mais assistencial.

No entanto, ficou nítido, para os dois países, que (na proposta norte-americana) o desenvolvimento nacional, por meio da industrialização dos países latino-americanos, estava sendo posta de lado - ou, no mínimo, colocada em segundo plano. Embora Lincoln Gordon⁹⁴ tenha estranhado

⁹³ A Delegação brasileira era chefiada por Roberto Campos e a Argentina, por Oscar Camilión.

⁹⁴ Lincoln Gordon fazia parte da Delegação norte-americana, na reunião do CIES. Porém, ele escreveu o artigo, para a RBPI, intitulado “Relações dos Estados Unidos com a América Latina, especialmente o

a reação da Delegação brasileira (GORDON, 1961, p. 18), durante a Conferência de Bogotá, na qual ela se manifestara contrária à posição dos Estados Unidos, sobre a defesa do “progresso social e não do desenvolvimento econômico”, foi somente devido à sintonia afinada entre as Delegações brasileira e argentina, naquela reunião (do Comitê dos 21) e em Punta del Este, que temas, como o desenvolvimento nacional e industrialização, puderam ser contemplados nos documentos finais. A posição da Argentina, também, era contrária à dos Estados Unidos, em particular no que se refere às decisões sobre a política de desenvolvimento. Para o governo argentino, o plano de desenvolvimento deveria abranger o âmbito nacional, e não o supranacional, tal como desejavam os Estados Unidos; estes últimos, curiosamente contavam com o apoio da CEPAL e de alguns países menores.

La Argentina era contraria a que los Planes de Desarrollo nacionales se sometieran a un ‘directorio supranacional’, cosa que los Estados Unidos apoyaba con el objetivo de ordenar la acción de los gobiernos, a veces poco confiables en el manejo de los fondos internacionales. En este aspecto la delegación de nuestro país fue muy crítica ante la propuesta de instaurar un panel de sabios, que, encabezados por Raúl Prebisch, tendrían la misión de gerenciar el programa de la Alianza. En ésta como en otras oportunidades, la Argentina reafirmó su rechazo e la supranacionalidad. (1984, p. 206).

As Delegações da Argentina e do Brasil mantiveram-se em e o sistema de consultas prévias, acordado em Uruguaiana, foi imediatamente (quatro meses após o Encontro) colocado em prática tanto na reunião do CIES, como nas próprias reuniões preparatórias ao encontro. Tiveram participação fundamental nesse processo, o ex-chanceler argentino, Carlos Florit, o Presidente Jânio Quadros (pouco antes da renúncia)⁹⁵ e o Ministro Afonso Arinos; com o objetivo de tentar estabelecer uma posição comum entre os dois países, Florit veio ao Brasil, diversas vezes, para se encontrar com JQ e Afonso Arinos. Na última dessas reuniões, realizada poucos dias antes da Conferência do CIES, na qual também esteve presente o Embaixador da Argentina no Brasil, Carlos Manuel Muñoz, a agenda focalizou o caso cubano: foi debatida a necessidade de haver, sobre esse tema, uma posição conjunta dos dois países, no decorrer da Conferência, e que deveriam-

Brasil”, na qualidade de professor de Relações Internacionais da Universidade de Harvard. Segundo ele, esse texto não representava o ponto de vista de qualquer órgão do Governo dos Estados Unidos. No artigo, Gordon considera que a OPA e a Ata de Bogotá foram os alicerces para a Aliança para o Progresso; e que a ALPRO serviu para corrigir suas falhas. Salientou, portanto, que a preocupação da Delegação brasileira, a respeito da contradição entre progresso econômico e progresso social, era infundada.

⁹⁵ Para melhor nos situarmos no tempo, cabe esclarecer que o mês a que nos referimos é agosto de 1961, quando a profusão de acontecimentos é emblemática para o entendimento do significado e da importância da aproximação entre o Brasil e a Argentina; esse momento ultrapassou, inclusive, os limites da renúncia de um Presidente. Mesmo com a renúncia de Jânio Quadros, as conversações entre a Argentina e o Brasil não cessaram.

se voltar constantemente, ao que havia sido acordado no Encontro de Uruguaiana – no que tocasse à defesa da autodeterminação e soberania de um país americano (LANÚS, 1984, p. 256).

Um acontecimento importante, que ocorreu logo após às discussões sobre a Aliança para o Progresso e cujos desdobramentos foram negativos tanto para o Brasil, quanto para a Argentina foi o encontro de Che Guevara com os Presidentes Frondizi e Jânio Quadros, em seguida à reunião do CIES. A intenção de Guevara era a de agradecer o apoio que os dois países haviam dado a Cuba durante a reunião do CIES, demonstrado pela tentativa de alcançar uma mediação com os Estados Unidos, na busca de preservar uma política de não-intervenção no Continente. Todavia, não foi exatamente essa a percepção dos setores conservadores de ambos os países.

O encontro ocorrido entre o Presidente Frondizi e o Ministro da Indústria de Cuba, Ernesto Che Guevara, na capital argentina, em 18 de agosto de 1961, é considerado mais uma tentativa (ingênua) do Presidente argentino, de mediar a crise existente entre Cuba e os Estados Unidos, do que sua aproximação ideológica ou de apoio explícito à Revolução. Esse encontro foi realizado sem o conhecimento dos assessores mais diretos de Frondizi que não sabiam da chegada do Ministro cubano à capital argentina; muito menos, que este haveria de se encontrar com o próprio Presidente da República. Na avaliação de Camilión, que, à época, era Subsecretário de Relações Internacionais do Governo Frondizi, essa teria sido uma iniciativa solitária do Presidente, sem qualquer intenção mais profunda, uma vez que:

El costo interno era incomparablemente superior a cualquier tipo de beneficio internacional que la Argentina pudiera recoger. Haste el día de hoy no logro comprender por qué Frondizi dio ese paso, que fue muy mal visto por las Fuerzas Armadas y contribuyó a acrecentar la tremenda desconfianza que existía. (CAMILIÓN, 1999, p. 80).

Diferente da postura de Jânio Quadros, que tentou capitalizar, politicamente, o encontro, com Che Guevara, condecorando-o com a Grã-Cruz da Ordem Nacional do Cruzeiro do Sul, em uma solenidade pública; Frondizi aspirava contribuir para um entendimento entre a América Latina e os Estados Unidos, com vistas a evitar o isolamento de Cuba do sistema interamericano. O Presidente argentino acreditava que o acirramento ideológico em desenvolvimento na América Latina, fertilizado pelo conflito Cuba-Estados Unidos, poderia impedir uma mudança democrática pacífica; tampouco que pudesse haver um desenvolvimento econômico no Continente. (LANÚS, 1984, p. 251). Frondizi tentou mediar o conflito mais uma vez, quando se reuniu com o Presidente Kennedy, em 26 de

setembro de 1961. Nesse encontro, estiveram presentes o Chanceler argentino Miguel Angel Cárcano, e Dean Rusk, o representante os Estados Unidos. O Presidente norte-americano afirmou não pretender interferir em Cuba, mas sim, isolá-la do sistema interamericano, para o que deveria haver um esforço de todo o Hemisfério Sul no sentido de resolver esse problema. Frondizi concordou em que a solução desse impasse não era restringir-se a Cuba e Estados Unidos, mas dizia respeito a toda a América Latina; e afirmou que a solução poderia vir através do fortalecimento da Aliança para o Progresso, um programa que, democraticamente, possibilitaria o progresso social e econômico do Continente. (ESCUDE; CISNEROS, 2005, v. 13).

Apesar de manterem algumas divergências quanto à condução da política continental, ambos os Presidentes Jânio Quadros e Arturo Frondizi foram levados pelo mesmo impulso: o de encontrar-se com a figura mais emblemática da Revolução Cubana. Os motivos que os moveu a tal atitude, no entanto, causaram reveses profundos nas políticas internas dos dois países, os quais culminaram, diretamente ou não, com a renúncia do primeiro e a deposição do segundo.

Na Argentina, além da dura reação dos militares, a ponto de Frondizi ver-se obrigado a convocar uma reunião com o Alto Comando das Forças Armadas, com o objetivo de dar explicações a respeito da sua posição sobre Cuba e sobre o comunismo, houve o pedido de exoneração do Ministro das Relações Exteriores, Adolfo Mugica⁹⁶, (CAMILIÓN, 1999, p. 82). A partir desse episódio (o encontro com Guevara), o contato dos militares argentinos com setores do Pentágono tornou-se mais freqüente, ficando evidente a participação da CIA⁹⁷ contra esse governo. A imprensa⁹⁸, ademais, colaborou, substancialmente, para acabar, em definitivo, com a confiança dos que simpatizavam com a política desenvolvimentista e integracionista do Governo Frondizi. (CAMILIÓN, 1999, p. 83).

No Brasil, a repercussão da condecoração de Che Guevara, nos meios militares e de comunicação também foi intensa, e resultou como aspecto negativo até para os próprios setores de esquerda, os quais não tinham como defender a atitude do Presidente, perante a opinião pública manipulada, em sua maioria, pela grande imprensa. O desgaste foi tão intenso, que uma semana após esse episódio polêmico, Jânio Quadros renunciou à Presidência da República. (BENEVIDES, 1994, p. 72).

⁹⁶ Adolfo Mugica foi substituído por Miguel Angel Cárcano, em setembro de 1961.

⁹⁷ A referência à CIA, nesse caso, diz respeito à participação desse organismo juntamente com exilados cubanos no episódio das Cartas Cubanas. (CAMILIÓN, 1999, p. 83).

⁹⁸ Os jornais que faziam campanha direta contra Frondizi, segundo Camilión (1999, p.83) eram: *La Prensa*, *Correo de la Tarde*, *La Nación* e *La Razón*.

O assassinato de Kennedy, em novembro de 1963, veio soterrar, de vez, a Aliança para o Progresso. O Presidente norte-americano levou com ele a renovação da política externa daquele país em relação às questões interamericanas. O governo que o sucedeu retomou a postura tradicional mantida pelos Estados Unidos, ao longo dos anos, em relação à América Latina. Ficava abandonada, assim, a política reformista que havia sido implementada pelo Governo Kennedy.

4.5.1 A posição da Argentina

A expectativa argentina frente à Aliança para o Progresso (ALPRO) foi bem maior do que a do Brasil. A ALPRO teve para a Argentina o mesmo significado que a OPA teve para o Brasil. Isso fica claro nas iniciativas do Presidente argentino, ao enviar uma carta, que tratava especificamente da ALPRO⁹⁹, ao Presidente norte-americano, em 03 de abril de 1961 (portanto, antes do Encontro de Uruguaiana e, também antes da oficialização da ALPRO, pelo CIES); e quando ele viajou aos Estados Unidos, com vistas a resguardar a cooperação econômica mediante a manutenção dos pressupostos da Aliança para o Progresso.

Na carta, Frondizi apontava o subdesenvolvimento, como obstáculo ao progresso dos povos latino-americanos. Ao mesmo tempo, ele elogiava a iniciativa norte-americana da ALPRO, afirmando que esse Programa inaugurava uma nova perspectiva histórica para uma tarefa comum das Repúblicas Americanas. (FRONDIZI, 1962, p. 206). Ele acrescentava, ainda, que, em reiteradas ocasiões, tivera oportunidade de destacar que o círculo vicioso da pobreza e do subdesenvolvimento demandava soluções vigorosas e, naquele contexto mundial, somente com a cooperação dos países desenvolvidos seria possível concretizar tais soluções. (FRONDIZI, p. 208). Frondizi considerava que a cooperação internacional deveria contar tanto com a participação dos Estados Unidos, como da Europa Ocidental, dentro dos parâmetros estabelecidos pela Aliança para o Progresso.

O Presidente argentino colocava seu país à disposição de tal empreendimento, rumo à realização do “destino histórico da América”:

Por eso, señor Presidente, os manifesto hoy que como Presidente de los argentinos me siento irrevocablemente partícipe de la “A alianza para el Progreso”, consciente de los nuevos esfuerzos que ella demandará de vuestro país, del mio y de todos los restantes miembros de la comunidad americana, pero seguro también que solo mediante ese esfuerzo podremos realizar el destino histórico de América en este siglo cargado de ansiedades y de promesas. (FRONDIZI, 1962, p. 211).

Em sua viagem aos Estados Unidos, em setembro de 1961 (logo após o encontro que mantivera com os Presidentes brasileiro e venezuelano, respectivamente, João Goulart e Betancourt), Frondizi discursou perante as Nações Unidas e, mais tarde, reuniu-se com o Presidente Kennedy. O objetivo dessa reunião era, novamente, mediar o conflito

⁹⁹ Note-se que há certa semelhança desse ato com o lançamento da OPA, por Juscelino Kubitschek, no qual o Presidente brasileiro lançou o programa por meio da troca de cartas com o então Presidente Eisenhower.

Cuba-EUA e o presidente argentino passou a usar um discurso pró Aliança para o Progresso. Contrariando Kennedy, cuja posição era a de concretizar o total isolamento de Cuba como forma de preservar o sistema interamericano, Frondizi insistiu no sentido de os Estados Unidos colocarem a ALPRO em pleno funcionamento para atacar o subdesenvolvimento de maneira mais clara e palpável. Frondizi, afirmou, inclusive, que a maioria dos Chefes de Estado da América Latina pensava como ele¹⁰⁰. (LANÚS, 1984, p. 259).

As intenções de Frondizi, de transformar a Argentina em liderança sul-americana, revelaram-se em três momentos: quando ele visitou alguns países no Sul do Continente¹⁰¹, logo depois do Encontro de Uruguaiana; em seu encontro com Kennedy, na tentativa de mediar o conflito com Cuba; e, finalmente, quando ele enviou, ao Presidente norte-americano, tanto a carta na qual manifestava seu apoio à ALPRO – tão logo ela foi lançada –, quanto as demais correspondências que se seguiram.

Segundo Escudé e Cisneros (2005, v.13), as iniciativas de Frondizi tinham como metas: lograr um saldo positivo interno para seu próprio governo, politicamente cada vez mais instável; obter apoio financeiro dos Estados Unidos; e, conseqüentemente, incrementar o prestígio internacional da Argentina. A cooperação com os Estados Unidos, portanto, tinha seu preço.

4.5.2 A posição do Brasil

O Brasil não guardava a mesma expectativa, que a Argentina, em relação ao Projeto de Kennedy, justamente porque ele fora lançado em uma instância da OEA - o CIES, que o Itamaraty considerava inoperante. (VIDIGAL, 2001, p. 234). Isso porque, nesse mesmo organismo, haviam sido discutidas as teses da OPA, quando ficara evidente a ingerência dos Estados Unidos, que veio a frustrar as pretensões brasileiras. Além do mais, conforme destaca Vidigal (2001, p. 233), o Itamaraty considerava a proposta da ALPRO muito ampla, já que ela tratava de inúmeros assuntos; isso impedia a real praticidade do projeto, que o transformava muito mais em uma declaração de princípios, do que uma convenção internacional. Ainda que o Brasil e a Argentina tivessem realizado um esforço conjunto durante a citada reunião do CIES, na qual discutiram, à exaustão, a proposta da ALPRO, e, após conseguirem obter um avanço em relação à proposta inicial apresentada pelos Estados Unidos, para o Brasil, a Aliança para o Progresso configurava-se, antes de tudo, em um instrumento de contenção da Revolução Cubana e do comunismo na América Latina; e, mais, com medidas meramente paliativas de assistência social. A indiferença brasileira não significou um rechaço; ela apenas indicou que, para o Brasil, a ALPRO não se revestia da mesma importância e da oportunidade política que representara para a Argentina. Basta

¹⁰⁰ Frondizi referia-se a Goulart, Betancourt e Alessandrini, respectivamente, Presidentes do Brasil, da Venezuela e do Chile, que haviam recebido sua visita.

¹⁰¹ A Declaração de Viña del Mar, assinada em conjunto com o Chile, continha pressupostos semelhantes aos dos Tratados de Uruguaiana, como o estabelecimento de um sistema de consultas entre os dois países de caráter permanente, sobre os assuntos de interesse comum, com o objetivo de coordenar a ação em organismos internacionais e no âmbito regional e mundial. Essa Declaração reiterava, ainda, os Acordos contidos na Carta de Punta del Este, a qual criou a Aliança para o Progresso, considerando-a um nova etapa no campo da cooperação interamericana. (FRONDIZI, 1962, P.205).

lembrar que essa proposta sequer fora citada pela Delegação brasileira em Uruguaiana. (VIDIGAL, 2001, p. 216).

O Presidente João Goulart, em sua visita aos Estados Unidos, em abril de 1962¹⁰², encontrou-se com o Presidente John Kennedy, e, também discursou perante o Congresso norte-americano. Nesse encontro, ambos os Presidentes concordaram acerca da necessidade de haver uma rápida execução das medidas relativas à efetivação da ALPRO. Todavia, em seu discurso Congresso norte-americano, Goulart deixou clara a sua preocupação com as dificuldades da execução do projeto: Não escondo, porém, os meus receios quanto às dificuldades de execução. Se a “Aliança para o Progresso” depender de um esforço dos países latinos para alcançarem com rigor técnico absoluto um planejamento global, no campo econômico e social e para eliminarem previamente certos fatores de instabilidade, podemos admitir embaraços capazes de prejudicar a urgência de soluções inadiáveis. Tais dificuldades recrudesçam se a “Aliança” não refletir, principalmente, o espírito de confiança e respeito recíproco entre os Governos dos países que a integram, na linha de fidelidade aos propósitos manifestados pelo eminente Presidente Kennedy. (DISCURSO, jun. 1962, p. 634).

Cabe, aqui, sublinhar que, da mesma forma, o ex-Presidente Juscelino Kubitschek apresentou à OEA, em outubro de 1962¹⁰³, um relatório que tratava dos problemas e das perspectivas da Aliança para o Progresso (RELATÓRIO, dez. 1963, p. 634). Nele, foram apontadas as deficiências institucionais da Aliança, como também os impedimentos para a rápida obtenção de créditos financeiros. Esse Relatório sugere, ainda, a revisão dos métodos e dos processos de financiamento de origem norte-americano:

[...] de modo a não justificar a impressão desagradável que vai ganhando terreno na América Latina e segundo a qual a “Aliança para o Progresso” não significaria muito mais do que uma etiqueta nova destinada a dar unidade e prestígio às formas e volumes tradicionais de ajuda financeira dos Estados Unidos às demais Repúblicas do Continente. (RELATÓRIO, dez. 1963, p. 635).

Esse documento afirmava, também, que a repercussão, na América Latina, do Programa norte-americano fora negativa - uma vez que a maneira como ele havia sido lançado (por meio de pronunciamentos governamentais e de propaganda norte-americana nos Estados Unidos), dera margem a muitas interpretações. Uma delas era a idéia de que a ALPRO seria uma iniciativa política, destinada a restaurar o prestígio dos Estados Unidos em um Continente que se encontrava sob a ameaça da infiltração ideológica do comunismo. Dessa forma, soava como falsa a promessa norte-americana de contribuir com recursos financeiros suficientemente importantes, bem como de introduzir, na região, as transformações necessárias no âmbito da política comercial e dos mecanismos de desembolso. (RELATÓRIO, dez. 1963, p. 637). Por fim, o Relatório emitiu recomendações para que se viabilizasse as decisões tomadas em Punta del Este. O teor do documento dirige-se especialmente, à manutenção do espírito da Operação Pan-Americana

¹⁰² Frondizi já havia sido deposto.

¹⁰³ Conforme mandato que foi conferido a ele e ao ex-Presidente Alberto Lleras Camargo (RELATÓRIO, dez. 1963).

e dos princípios da Carta de Punta del Este. Note-se esse Relatório representava uma esperança do ex-Presidente JK, na direção de ser promovida uma “latinização” da Aliança para o Progresso; isso seria possível mediante a retomada dos conceitos da OPA (iniciativa exclusivamente latino-americana), com o acréscimo dos ingredientes técnicos da proposta norte-americana.

A despeito dos acontecimentos que mudaram, irreversivelmente, o panorama interamericano, os quais provocaram a renúncia de Jânio Quadros, em 1961; a queda de Frondizi, em 1962; o assassinato de Kennedy, em 1963; e a queda de Goulart, em 1964, o acercamento entre o Brasil e a Argentina não sofreu uma ruptura como à primeira vista pareceu acontecer. A uma distância um pouco maior desse quadro, pode-se perceber que o que houve foi, tão-somente, um interregno, uma pausa. O relacionamento já estava consolidado, mediante o incremento das relações comerciais e da experiência conjunta no plano político-estratégico. O vácuo, que se produziu em um determinado período, principalmente após o estabelecimento das ditaduras militares, tanto no Brasil como na Argentina, não levou a uma ruptura desse relacionamento. Alguns conflitos ocorreram, principalmente, nas questões relativas ao aproveitamento dos recursos hídricos, que envolviam outros países da região, e que já vinham despertando antigas rivalidades existentes entre eles. Contudo, solucionados tais problemas, a retomada do “espírito de Uruguaiana” novamente manifestou-se, anos depois, no encontro dos Presidentes Raúl Alfonsín e José Sarney, em Foz do Iguaçu, em 30 de novembro de 1985, antecedente de vários Acordos e Tratados, que culminaram com a criação do Mercosul, em 1991.

4.6 O governo João Goulart e os esforços para a continuidade da aliança Brasil - Argentina

A concertação estabelecida entre os dois países, resultante de Uruguaiana, persistiu mesmo com a renúncia de Jânio Quadros, em agosto de 1961, e com do Governo Frondizi. Em setembro de 1961, quando de sua viagem a Nova York, para participar da XVI Assembléia Geral das Nações Unidas, Frondizi fez uma escalada para um encontro com o presidente João Goulart, no Rio de Janeiro. Nessa ocasião, os dois Presidentes reafirmaram os Acordos de Uruguaiana, no campo da política internacional e do sistema de consultas prévias. O resultado dessas conversações foi a Declaração do Galeão, que de acordo com Bernardes:

[...] foi o resultado de mais uma demonstração de cordialidade e amizade entre os dois Governos, que tiveram a oportunidade de reafirmar, em um documento de significativa

importância, o que foi ajustado na Reunião de Uruguaiana, dissipando totalmente certas dúvidas quanto à vigência e à continuidade das linhas de ação concertadas pelos dois Governos naquele encontro. (BERNARDES, 2003, p. 109).

Em 15 de novembro do mesmo ano, em Buenos Aires, os Ministros das Relações Exteriores da Argentina e do Brasil, respectivamente, Miguel Angel Cárcano¹⁰⁴ e San Tiago Dantas¹⁰⁵, assinaram uma Declaração Conjunta¹⁰⁶ dos Chanceleres, de ambos os países, na qual se reiterava, integralmente, o que fora acordado em Uruguaiana:

Os Ministros [...] coincidiram em que o Brasil e a Argentina, em nenhum momento, declinarão de suas posições de defesa dos princípios de não intervenção nos assuntos internos e externos dos Estados e da livre autodeterminação dos povos. Reafirmaram igualmente o repúdio à ingerência de potências extracontinentais nos assuntos hemisféricos e a decisão dos povos do Brasil e da Argentina de participarem ativamente na busca das melhores soluções para as questões continentais, dentro do respeito à soberania dos países e com exclusão de todos os meios que possam comprometer a observância do princípio de autodeterminação. (DECLARAÇÃO CONJUNTA, 1961, p. 26)

Nesse encontro, um elemento novo em política internacional emergia e tomava forma: a defesa da paz mundial e do desarmamento. O repúdio às experiências com armas nucleares e à corrida armamentista juntou-se à defesa do princípio da autodeterminação dos povos e do respeito à soberania dos Estados (BERNARDES, 2003, p. 113). Os discursos de Frondizi (FRONDIZI, 1962, p. 126), proferido na XVI Assembléia das Nações Unidas, como o de Afonso Arinos (ONU, dez. 1961, p. 126), quando representou o Brasil nas Nações Unidas, defendiam as seguintes teses: do desenvolvimento dos países da América Latina; da descolonização (particularmente o Brasil); e do desarmamento. Estavam ali estabelecidas as bases da nova orientação da Política Externa Independente, defendida por Araújo Castro, em

¹⁰⁴ Substituiu Adolfo Mugica na Pasta do MRE e Culto, o qual renunciara após o encontro de Frondizi e Guevara.

¹⁰⁵ Substituiu Afonso Arinos na Pasta do MRE após a renúncia de Jânio Quadros.

¹⁰⁶ Além da Declaração Conjunta, foram assinados o Tratado de Extradicação e o Acordo de Assistência Judiciária Gratuita.

1963, e cujo eixo girava em torno da política dos “Três Ds” - Desenvolvimento, Desarmamento e Descolonização.

O processo de aproximação entre Brasil e Argentina, pois, não arrefeceu após a mudança de governos, não obstante as circunstâncias em que ocorreram. Pelo contrário, depois da renúncia de Quadros, o sistema de consultas prévias estabelecido em Uruguaiana foi mantido nas Chancelarias dos dois governos, que passaram a ser os seus maiores defensores. Isso não poderia ser diferente, dada a expressiva agenda de acontecimentos que emergiam, e que estavam a requerer um posicionamento conjunto por parte dos dois países.

No início de janeiro de 1962, a grande novidade ocorrida no cenário interamericano foi o pedido da Colômbia, para que houvesse uma nova Reunião de Consultas dos países americanos, com o objetivo de ser analisada a situação cubana e suas respectivas implicações políticas para o Continente. O quadro político, no ano anterior, havia se modificado, com Kennedy na Presidência dos Estados Unidos, e Jânio Quadros na Presidência do Brasil, em paralelo ao gradativo acirramento da Revolução Cubana. Argentina e Brasil, mesmo assim, continuavam a perseguir a elaboração de uma agenda comum de consulta estabelecida no Encontro de Uruguaiana, que abrangia desde temas político-estratégicos e os de ordem econômico-comercial. Conforme depoimento de Camilión (1999, p. 87), a partir desse momento, foi acionado o mecanismo de consulta ativa da Argentina com o Brasil.

A tentativa de conciliação e de mediação da Delegação brasileira, em conjunto com outras Delegações (como era o caso do México), para evitar uma decisão mais radical na OEA em relação a Cuba, foi enfraquecida pelas pressões norte-americanas e dos rumos tomados pela Revolução Cubana. Foi nesse contexto que ocorreu a 8ª Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos, em Punta del Este, entre 23 de janeiro a 2 de fevereiro de 1962. A solicitação da Colômbia baseava-se no Artigo 6º do Tratado do Rio de Janeiro, relativa aos assuntos de integridade, soberania ou independência de qualquer Estado americano, cujo teor abria espaço para uma gama de interpretações. (QUINTANEIRO, 1988, p. 67). No encontro de Punta del Este, explicitaram-se duas teses opostas: a primeira (defendida pelo Brasil, Argentina,

México, Equador, Chile e Bolívia), embora reconhecesse haver incompatibilidade do regime estabelecido na Ilha, originário do “leninismo-marxismo”, com os ideais do pan-americanismo, era contrária à expulsão de Cuba da Organização dos Estados Americanos, “por inexistir qualquer dispositivo na Carta da OEA, voltado para o aspecto político da questão”. (VIII REUNIÃO, 1962, p. 131). A segunda, favorável à expulsão, era defendida pelos Estados Unidos e pelas demais delegações.

O Brasil e a Argentina, mais uma vez, agiram de forma conjunta, na tentativa de chegar a uma solução conciliatória, que obtivesse o apoio unânime dos países participantes. Essa tentativa foi inviabilizada pelas pressões norte-americanas, em especial, sobre os países de menor poder de decisão, como o Haiti, que acabou mudando de posição ao receber uma proposta de ajuda financeira dos Estados Unidos. A 8ª Reunião de Consulta acabou por aprovar a expulsão de Cuba da OEA, com catorze votos, um contra e seis abstenções (Argentina, Brasil, México, Bolívia, Chile e Equador).

O Ministro das Relações Exteriores da Argentina, Miguel Angel Cárcano, apresentou três argumentos “legalmente fundamentados” para opor-se à expulsão de Cuba:

- La Carta de la OEA no autorizaba a expulsar un miembro por no ser democrático. En la práctica no se había adoptado esa actitud en ningún caso de las numerosas dictaduras latinoamericanas.
- Era más conveniente mantener al gobierno cubano dentro de la OEA, con el fin de poder ejercer alguna forma de coerción sobre su gobierno y evitar la acción subversiva en el continente que se estacaba propagando con intensidad.
- A pesar de las relaciones de dependencia de Cuba con la URSS era mejor mantener Fidel Castro dentro del sistema de la OEA a fin de poder ejercer alguna influencia sobre él. (MONSERRAT LLAIRÓ; SIEPE, 2003, p. 98).

O Ministro das Relações Exteriores do Brasil, San Tiago Dantas, amparou-se em fundamentos jurídicos para rejeitar soluções intervencionistas; porém se mostrou favorável a alguma limitação (legal) ao regime cubano, a fim de preservar a segurança dos Estados americanos e a integridade do sistema. Conforme essa tese, segundo ele próprio:

Qualquer ação internacional em relação a Cuba, daí resultante, para ser legítima e eficaz deve estrita obediência aos princípios e normas de Direito Internacional e não pode deixar de ser orientada pelo propósito construtivo de eliminar os riscos eventuais, que a presença de um regime socialista no Hemisfério venha a representar, quer para o funcionamento do sistema regional, quer para as instituições de países vizinhos, procurando diminuir, em vez de aumentar, os ódios e prevenções, que têm tornado cada dia mais tenso e dramático o antagonismo entre Cuba e outros Estados.

Fórmulas intervencionistas ou punitivas, que não encontram fundamento jurídico, e produzem, como resultado prático, apenas o agravamento das paixões e a exacerbação das incompatibilidades, não podem esperar o apoio do Governo do Brasil. (DANTAS, 1962, p. 106).

O argumento jurídico, utilizado por ambos Chanceleres, foi de que nem a Organização dos Estados Americanos não possuía um dispositivo judicial que permitisse a expulsão de um de seus membros¹⁰⁷, tampouco a Reunião de Consulta de Chanceleres o teria. Politicamente, eles consideravam imprudente isolar Cuba, uma vez que, estando fora do sistema interamericano, seria mais difícil trazê-la de volta à órbita ocidental; expulsá-la da OEA seria o mesmo que empurrá-la para o âmbito soviético.

Após essa Reunião de Consulta, os governos do Brasil e Argentina passaram a enfrentar fortes pressões internas, como consequência do seu posicionamento em relação a Cuba. O governo argentino foi o mais atingido, pois sua posição era considerada ambígua, por setores tanto da esquerda como da direita, particularmente os militares. A pressão das Forças Armadas foi tão forte que Frondizi rompeu com Cuba, um mês após a Reunião em Punta del Este (em fevereiro de 1962). Associada a acontecimentos políticos internos, como as eleições provinciais¹⁰⁸, ocorridas em 18 de março do mesmo ano, que deram vitória aos peronistas, a situação do Presidente Frondizi tornou-se insustentável, sendo deposto no dia 29 de março de 1962. Tal crise política provocou um retrocesso no relacionamento com o Brasil. O novo governo

¹⁰⁷ Pelo contrário, o Artigo 15 da Carta da OEA proibia a interferência, em assuntos internos de qualquer Estado-membro, por outros membros desse Organismo.

¹⁰⁸ A Frente Justicialista derrotou, esmagadoramente, a UCRI. Elegeu os Governadores de 10, das 14, províncias da Argentina, inclusive a de Buenos Aires. (BANDEIRA, 2003, p. 338).

argentino¹⁰⁹, apoiado pelos militares, abandonou a orientação da política externa que fora praticada até então. Esta, apesar de ter enfrentado algumas divergências em relação à Política Externa Independente brasileira, conseguiu manter uma identificação no âmbito dos respectivos princípios básicos. Para o Embaixador do Brasil na Argentina, Boulitreau Fragoso, o golpe contra Frondizi foi deletério ao relacionamento com o Brasil e ao “espírito de Uruguaiana”, surgido no Encontro de 1961. O Governo da Revolução Libertadora levou a um retrocesso a relação argentino-brasileira e com um agravante: o de os militares argentinos suspeitarem das novas tendências da política externa brasileira (VIDIGAL, 2001, p. 260). De fato, o Governo de José Maria Guido adotou uma política externa totalmente adversa à do Brasil. No caso da Crise dos Mísseis, em outubro de 1962, a Argentina não só apoiou os Estados Unidos, como enviou, também, uma missão especial ao Caribe para participar do bloqueio a Cuba. Goulart, ao contrário, em uma carta a Kennedy, reafirmava o princípio de autodeterminação dos povos, repudiando qualquer forma de intervenção de um Estado americano em outro. (BANDEIRA, 2003, p. 367).

Todo o esforço empreendido pelo Governo JG não conseguiu que a Argentina se reaproximasse do Brasil. A subordinação da Argentina à estratégia norte-americana, e sua oposição à Política Externa Independente do Brasil, contribuíram para o retorno às históricas desconfianças entre os países vizinhos e, como conseqüência, a seu distanciamento.

¹⁰⁹ José Maria Guido era presidente do Senado e assumiu o poder após a queda de Frondizi. Como observa Bandeira (2003, p. 358), as Forças Armadas da Argentina evitaram tomar, abertamente, o poder, mediante uma Junta Militar, preferindo manter um simulacro de governo civil, como forma de disfarçar o poder único dos militares.

5 CONCLUSÃO

No final dos anos 1950, Brasil e Argentina coincidiram em seus projetos políticos, ambos marcados pelo Nacional-desenvolvimentismo. A busca pela superação dos entraves que tolhiam os dois países de alcançar o crescimento econômico foi o que orientou as respectivas políticas externas, nessa ocasião.

A relação com os Estados Unidos foi de grande importância, pois, ambos estavam sob a sua égide; sua condição de dependência política e econômica permitia aos Estados Unidos interferirem até nos assuntos internos dos países, quando estes manifestavam atitudes consideradas de confronto a seus interesses. Apesar disso, os dois grandes países sul-americanos esforçaram-se em adotar uma política externa mais pragmática, voltada, antes de tudo, para a superação de sua precária condição econômica. Ambos consideravam que a cooperação entre eles tenderia a influenciar os demais países da região – para, assim, modificarem suas posições, primeiramente, no âmbito regional; e, posteriormente, no cenário internacional.

Em função disso, iniciativas como a OPA e a aproximação entre os dois maiores países do Sul do Continente (consolidada no Encontro de Uruguiana) foram decisivas para a modificação das relações entre o Brasil e Argentina e para a redefinição da estratégia norte-americana para a América Latina.

Além dessa mudança no relacionamento Estados Unidos-América Latina, houve uma consistente alteração nas relações dos países da região entre si, não obstante o olhar sempre atento da potência hegemônica. O acercamento entre o Brasil e a Argentina tornou-se irreversível, e foi produto de incontáveis entendimentos que ocorreram no período compreendido entre a metade dos anos 1950 e 1962. A motivação desse interesse recíproco de cooperação foi a preocupação do atraso econômico dos dois países ao longo da década de 1950. Tentativas de alinhamento com os Estados Unidos foram feitas pelo Brasil (de forma mais sistemática), e pela Argentina (embora tardiamente), sem, contudo, lograr qualquer vantagem. Os exemplos dos países europeus, tanto pela ajuda que fora obtida dos Estados Unidos, quanto pelo seu processo de integração, iniciado, em 1957, serviram para que os países da América Latina avaliassem a própria condição: qual seja, a de ser uma região formada por países subdesenvolvidos, e sob a influência norte-americana.

A semelhança dos projetos nacionais de desenvolvimento, e a necessidade de ampliar seus mercados para atingir uma melhor inserção internacional, aliados ao desejo de, definitivamente, pôr um fim aos conflitos que ainda persistiam, levaram o Brasil e a Argentina a uma aproximação. A convicção de que os esforços para superar a condição periférica dos dois países inspirou o Encontro de Uruguaiana, que delineou um projeto comum, o qual previa acordos de ordem político-estratégica (urgentes naquele momento), econômico-comercial e científico-tecnológica, importantes para os países signatários.

Os entendimentos de Uruguaiana foram o resultado de inúmeras conversações, iniciadas entre os dois países pela OPA, durante quatro anos. A pretensão hemisférica da OPA, mais tarde, assumiu contornos bilaterais, entre os dois maiores países do Cone Sul. Contudo, a defesa de uma ação coordenada e conjunta, buscava implementar os princípios básicos da Operação Pan-Americana, os quais, em última instância, visavam a conduzir o conjunto das nações latino-americanas ao desenvolvimento econômico.

A Revolução Cubana foi importante impulsionador de aproximação do Brasil e a Argentina. (Em razão das questões de ordem de segurança, que se impunham naquele momento, iniciativas (como a integração regional, estabelecidas pelo Tratado de Montevideú, em 1960, tiveram seu peso igualado às de ordem político-estratégica). A aproximação dos dois países, iniciada com o lançamento da OPA, alcançou um aprofundamento (especialmente no campo político-diplomático) nas discussões acerca do projeto dos Estados Unidos de expulsão de Cuba do sistema interamericano. Brasil e Argentina (juntamente com Bolívia, Chile, Equador e México) posicionaram-se contrários à expulsão daquele país da OEA, mesmo sob forte pressão norte-americana.

A Delegação brasileira, por sua vez, utilizou as Reuniões de Consultas dos Chanceleres Americanos para promover uma discussão sobre as teses da OPA; a tecla mais insistente tocada foi a de que a instabilidade política, que reinava na América Latina, era fruto do subdesenvolvimento econômico. A defesa do princípio da não-intervenção estrangeira, tanto quanto a intervenção de um Estado americano nos assuntos internos de outro Estado americano, também defendida pela Delegação da Argentina, sinalizou, aos Estados Unidos, as crescentes dificuldades que eles teriam de enfrentar para impor suas diretrizes, uma vez que elas iriam colidir com a resistência das demais Repúblicas americanas. Conforme ia-se modificando a situação do Continente, também ia-se alterando a atuação das duas

Delegações, que se mantinham em constante consonância quando o assunto estava relacionado a Cuba. Isso se verificou, em particular, na 8ª Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos, realizada em janeiro de 1962, em meio a acontecimentos que precipitaram a mudança no posicionamento das Delegações do Brasil e da Argentina. Os Estados Unidos haviam fracassado na tentativa de invadir o território cubano, por meio da tomada da Baía dos Porcos; isso deixou, em estado de alerta, os demais países americanos, em relação às reais intenções de Washington com relação à região. O Brasil de Jânio Quadros conduziu a política externa seguindo uma linha independente e autônoma frente aos Estados Unidos. Depois, com Goulart na Presidência e San Tiago Dantas no Ministério das Relações Exteriores, a orientação persistiu a mesma. A Argentina de Frondizi, não obstante o fato de manter uma postura mais conservadora, ao optar por uma política de não-confrontação com os Estados Unidos, defendia, com veemência, os princípios da autodeterminação e da não-intervenção. Além disso, esse país já vinha mantendo um acercamento quase que irreversível com o Brasil, especialmente após o Encontro de Uruguaiana, ocorrido em abril de 1961: os dois países firmaram, nessa ocasião um Convênio, por meio do qual se comprometiam em estabelecer consultas prévias em tudo o que dissesse respeito à política internacional.

Embora a convergência dos dois países tenha ocorrido nos campos político e diplomático, a motivação principal foi a necessidade de efetivar um estreitamento econômico e comercial, para pôr fim à sua condição de países sub-desenvolvidos, exportadores de produtos primários. Acontecimentos como a Revolução Cubana e a possível ingerência do comunismo na América Latina, ofuscaram os verdadeiros motivos que teriam levado os dois países a buscar um entendimento.

Desde o lançamento da OPA, até o Encontro de Uruguaiana, a pauta de discussões, que ambos os governos levavam às instâncias nas quais se reuniam, era a mesma: a superação do subdesenvolvimento. As diretrizes para tal empreitada estavam contidas nos princípios gerais da Operação Pan-Americana, os quais, mais tarde, vieram a tomar corpo na ALALC. No entanto, não se pode deixar de considerar que uma agenda comum, em matéria de política internacional, com ênfase no plano político-estratégico, tende a fortalecer a posição de países como o Brasil e a Argentina. Ou seja, eram nações (as maiores do Hemisfério Sul) que se encontravam sob a influência hegemônica de uma forte potência, como os Estados Unidos.

Mesmo após a renúncia de Jânio Quadros, em agosto de 1961 e, depois da profunda crise interna desencadeada na Argentina, em função da visita de Che Guevara a Frondizi, a aproximação entre os dois países manteve-se. No encontro entre João Goulart e Arturo Frondizi, em setembro de 1961, foi assinada a Declaração do Galeão, que reiterava a decisão dos dois governos de dar cumprimento ao Acordo resultante da Reunião de Uruguaiana. No entanto, novos acontecimentos acirraram as contradições existentes no Hemisfério Sul e afetaram a política interna dos dois países (precipitando

a queda de Frondizi, em 1962 e, posteriormente, a de Goulart, em 1964), levando-os a distanciarem-se e a postergarem suas intenções integracionistas e de aproximação bilateral.

A despeito de todas as adversidades, entretanto, não se esgotaram as possibilidades de cooperação e de integração dos dois países. Durante todo o processo, iniciado com o lançamento da Operação Pan-Americana, até o Encontro de Uruguaiana, foram sendo construídos, além de uma relação político-diplomática, vínculos comerciais, resultantes da complementaridade das suas economias. Nesse sentido, destacam-se as reuniões entre os dois países do Cone Sul, iniciadas em 1958, que ocorriam paralelas às reuniões da OPA: elas tinham, como meta, estimular a complementação econômica. O resultado disso manifestou-se na instituição da ALALC, em 1960, um ambicioso projeto de formação de um mercado comum latino-americano.

O “espírito de Uruguaiana”, tão propalado na época, deixou suas marcas no imaginário dos dois países. Algumas décadas mais tarde, esse “espírito” veio a influenciar importantes acontecimentos, como as assinaturas do Acordo Tripartite Corpus-Itaipu (1979), e a da Declaração de Iguazu, entre os Presidentes Raúl Alfonsín (Argentina) e José Sarney (Brasil), em 1985, considerados antecedentes do Mercosul.

Não consideramos que o presente tema – tão rico e dinâmico – tenha sido esgotado. Novas investigações seriam necessárias para aprofundar a análise de tão importantes fatos e dar-lhes o devido lugar na historiografia da região e em suas relações internacionais.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Braz José. A Política Externa do Governo de Jânio Quadros. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon Albuquerque (Org.). **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)**. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2000, p. 253-281. 4 v.

ARINOS FILHO, Afonso. **Diplomacia Independente**: um legado de Afonso Arinos. São Paulo: Paz e Terra, 2001. 542 p.

ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre as Nações**. Brasília: UnB, 2002. 928 p.

ATA de Bogotá. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 12, p. 188-194, dez. 1960.

BANCO Interamericano de Desenvolvimento. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 12, p. 167-168, dez. 1960.

BANDEIRA, Luis Alberto Moniz. **Presença dos Estados Unidos no Brasil**: dois séculos de história. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978. 497 p.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Brasil – Estados Unidos**: a rivalidade emergente (1950-1988). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989. 328 p.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Estado Nacional e Política Internacional da América Latina**: o continente nas relações Argentino-Brasil (1930-1992). 2. ed. São Paulo: Ensaio, 1993. 304 p.

BANDEIRA, Luis Alberto Moniz. **De Martí a Fidel**: a Revolução Cubana e a América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998. 687 p.

BANDEIRA, Luis Alberto Moniz. **Brasil, Argentina e Estados Unidos**: conflito e integração na América do Sul (da Triplice Aliança ao Mercosul – 1870-2003). Rio de Janeiro: Revan, 2003. 676 p.

BARBOSA, Rubens. O Brasil e a Integração Regional: a ALALC e a ALADI (1960-1990). In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon Albuquerque (Org.). **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)**. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996, p.135-168. 4 v.

BARBOZA, Gibson. **Na Diplomacia, o Traço Todo da Vida**. Rio de Janeiro: Record, 1992, 330 p.

BARRETO Fº, Fernando P. de Mello. **Os Sucessores do Barão**: relações exteriores do Brasil (1912 a 1964). São Paulo: Paz e Terra, 2001. 364 p.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **O Governo Kubitschek**: desenvolvimento econômico e estabilidade política, 1956-1961. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. 302 p.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **O Governo Jânio Quadros**. São Paulo: Brasiliense, 1994. 87 p.

BERNARDES, Maurício da Costa Carvalho. **O Encontro de Uruguaiana de 1961**. 134 p. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Diplomacia). Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores. Brasília, 2003.

BOJUNGA, Cláudio. **JK: o artista do impossível**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001. 798 p.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Brasil – Argentina: 1961**. Brasília: MRE, 1961. 91 p.

CALDAS, Ricardo Wahrendorff. **A Política Externa do Governo Kubitschek**. Brasília: Thesaurus, 1996. 223 p.

CAMILIÓN, Oscar. **Memórias Políticas: de Frondizi a Menem (1956-1996)**. Conversaciones con Guillermo Gasió. Buenos Aires: Planeta, 1999. 363 p.

CAMILIÓN, Oscar. As Relações entre o Brasil e a Argentina no Mundo Atual. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 45/46, p. 26-43, mar./jun. 1969.

CARDOSO, Miriam Limoeiro. **Ideologia do Desenvolvimento: Brasil: JK-JQ**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978. 459 p.

CARTA de Punta del Este. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 16, p. 157-169, dez. 1961.

CENTRO DE ESTUDIOS UNIÓN PARA LA NUEVA MAYORÍA. **Argentina y Brasil 1958-1961: análisis de las políticas exterior y de defensa a partir de los mensajes presidenciales al congreso**. Buenos Aires, 1996. 29 p. (Cuaderno, n. 219).

CERVO, Amado Luiz. Política de Comércio Exterior e Desenvolvimento: a experiência brasileira. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 40, n. 2, p. 5-26, 1997.

CERVO, Amado Luiz. **Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas**. Brasília: FUNAG, 2001. 316 p.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 2. ed. Brasília: UnB, 2002. 525 p.

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO DA CEPAL. Rio de Janeiro: Record, 2000. 488 p.

COMISSÃO dos 21 – Reunião de Buenos Aires. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 7, p. 76-77, set. 1959.

COMUNICADO da Comissão Especial. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 5, p. 93-96, mar. 1959.

CONFERÊNCIA Econômica Interamericana. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 15, p. 103-109, set. 1961.

CONVÊNIO de Amizade e Consulta. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 14, p. 188-189, jun. 1961.

CRUZ, José Humberto de Brito. Aspectos da Evolução da Diplomacia Brasileira no Período da Política Externa Independente (1961-1964). In: **Ensaio da História Diplomática do Brasil: 1930-1986**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1989, p. 65-78.

DANTAS, San Tiago. **Política Externa Independente**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962. 258 p.

DECLARAÇÃO Conjunta. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 10, p. 121-122, jun. 1960.

DECLARAÇÃO Conjunta. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 14, p. 190-191, jun. 1961.

DECLARACIÓN, de Viña del Mar. In: FRONDIZI, Arturo. **La Política Exterior Argentina**. Buenos Aires, Transición, 1962. p. 203-205. (Discursos).

DEVÉS VALDÉS, Eduardo **El Pensamiento Latinoamericano en el Siglo XX: desde la Cepal al neoliberalismo (1950-1990)**. Buenos Aires: Biblos, 2003. 2 v. 331 p.

DISCURSO do Presidente Arturo Frondizi. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 230-237, jun. 1958.

DISCURSO do Presidente Sr. João Goulart. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 18, p. 330-335, jun. 1962.

DOUGHERTY, James E.; PFALTZGRAFF JUNIOR, Robert L. **Relações Internacionais: as teorias em confronto**. Lisboa: Gradiva, 2003. 882 p.

DUROSELLE, Jean-Baptiste. **Todo Império Perecerá: teoria das relações internacionais**. Brasília: UnB, 2000. 282 p.

ESCUDE, Carlos; CISNEROS, Andrés (Coord.). **Historia General de Las Relaciones Exteriores Argentina: relaciones económicas externas de la Argentina, 1943-1989**. v. 11. Disponível em: <<http://www.argentina-rree.com/11/11-033.htm>> Acesso em: maio 2005.

ESCUDE, Carlos; CISNEROS, Andrés (Coord.). **Historia General de Las Relaciones Exteriores Argentina: las relaciones políticas, 1943-1966**. v. 13. Disponível em: <<http://www.argentina-rree.com/13/13-021.htm>> Acesso em: maio 2005.

ESCUDE, Carlos; CISNEROS, Andrés (Coord.). **Historia General de Las Relaciones Exteriores Argentina: las relaciones políticas, 1943-1966.** v. 13. Disponível em: <<http://www.argentina-reee.com/13/13-023.htm>> Acesso em: maio 2005.

EISENHOWER, Dwight D. Carta do Presidente Dwight D. Eisenhower. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, p. 140, set. 1958.

FARO, Clovis de; SILVA, Salomão L. Quadros da. A Década de 50 e o Programa de Metas. In: GOMES, Ângela de Castro (Org.) **O Brasil de JK.** Rio de Janeiro, FGV/CPDOC, 1991, p. 44-70.

FERRER, Aldo. **Crisis y Alternativas de la Política Económica Argentina.** México: Fondo de Cultura Económica, 1980. 154 p.

FILHO, Barreto Leite. OPA: primeiro ano de discussões e negociações. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 5, p. 44-77, mar. 1959.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Planalto: memórias.** Rio de Janeiro: José Olympio, 1968. 286 p.

FRONDIZI, Arturo. Política Internacional da Argentina. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 17, p. 165-170, mar. 1962.

FRONDIZI, Arturo. **La Política Exterior Argentina.** Buenos Aires: Transición, 1962. 213 p. (Discursos).

GORDON, Lincoln. Relações dos Estados Unidos com a América Latina, especialmente o Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 15, p. 13-27, set. 1961.

HIRST, Mônica; PINHEIRO, Letícia. A Política Externa Brasileira entre a Guerra Fria e o Desenvolvimentismo: Horácio Lafer (1959/61). In: LAFER, Celso; CARDIM, Carlos Henrique (Org.). **Horácio Lafer: democracia, desenvolvimento e política externa.** Brasília: FUNAG/IPRI, 2002, p. 35-71.

JAGUARIBE, Hélio. **Crises e Alternativas na América Latina.** São Paulo: Perspectiva, 1976. 209 p.

KENNEDY, John F. Aliança para o Progresso. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 14, p. 143-150, jun. 1961.

KUBITSCHKEK, Juscelino. Discurso do Presidente Juscelino Kubitschek. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 226-230, jun. 1958.

KUBITSCHKEK, Juscelino. Carta do Presidente do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, p. 139-140, set. 1958.

KUBITSCHKEK, Juscelino. Discurso do Presidente Juscelino Kubitschek. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, p. 141-145, set. 1958.

KUBITSCHKEK, Juscelino. Discurso do Presidente Juscelino Kubitschek. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 9, p. 116-121, mar. 1960.

LANÚS, Juan Archibaldo. **De Chapultepec al Beagle**: política exterior argentina (1945-1980). Buenos Aires: Emecé, 1984. 571 p.

LIMA, Negrão de. Discurso do Ministro Negrão de Lima. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, p. 149-153, set. 1958.

LUNA, Felix. **Diálogos con Frondizi**. Buenos Aires: Planeta, 1998. 239 p.

MALAN, Pedro Sampaio. Relações Econômicas Internacionais do Brasil (1945-1964). In: FAUSTO, Boris. **O Brasil Republicano**: economia e cultura (1930-1964). 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, t. 3, v. 4, 1995. 11 v. (História Geral da Civilização Brasileira).

MANTEGA, Guido. **A Economia Política Brasileira**. São Paulo: Polis, 1987. 288 p.

MONSERRAT LLAIRÓ, María de; SIEPE, Raimundo. **Frondizi**: un nuevo modelo de inserción internacional. Buenos Aires: Eudeba, 2003. 223 p.

MOREIRA, Marcílio Marques. **Diplomacia, Política e Finanças**: de JK a Collor: 40 anos de história por um de seus protagonistas. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001. 397 p.

MOURA, Gerson. Avanços e Recuos: a política exterior de JK. In: GOMES, Ângela de Castro (Org.) **O Brasil de JK**. Rio de Janeiro: FGV/CPDOC, 1991. p. 23-43.

MUÑOZ, Heraldo. **La Formación de la Política Exterior**: los países desarrollados y América Latina. Buenos Aires: GEL, 1987. 441 p.

OLIVEIRA, Henrique Altemani. **Política Externa Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005. 291 p.

ONU – XVI Assembléia Geral. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 16, p. 126-132, dez. 1961.

OPERAÇÃO Pan-Americana. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 6, p. 95-101, jun. 1959.

PARADISO, José. **Um Lugar no Mundo**: a Argentina e a busca de identidade internacional. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. 303 p.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Introdução às Relações Internacionais**: temas, atores e visões. Rio de Janeiro: Vozes, 2004. 246 p.

POLÍTICA Continental. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 4, n.14, p. 131-133, jun. 1961.

PORCILE, Gabriel. Integração Econômica da América Latina: notas sobre o legado teórico da Cepal. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 36, n. 1, p. 134-142, 1993.

POTASH, Roberto H. **El Ejército y la Política en la Argentina (1945-1962)**: de Perón a Frondizi. Buenos Aires: Sudamericana, 1994. 554 p.

PUIG, Juan Carlos. **Doctrinas Internacionales y Autonomía Latinoamericana**. Caracas: IAEAL, 1980. 316 p.

QUADROS, Jânio. Nova Política Externa do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 16, p. 150-156, dez. 1961.

QUADROS, Jânio; FRONDIZI, Arturo. Declaração Econômica. In: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Brasil – Argentina**: 1961. Brasília: MRE, 1961, p. 71-75.

QUADROS, Jânio; FRONDIZI, Arturo. Declaração Conjunta dos Presidentes do Brasil e da Argentina, Senhores Jânio Quadros e Arturo Frondizi. In: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Brasil – Argentina**: 1961. Brasília: MRE, 1961, p. 87-93.

QUINTANEIRO, Tânia. **Cuba e Brasil**: da revolução ao golpe (1959-1964). Belo Horizonte: UFMG, 1988. 124 p.

RAPOPORT, Mario. La Argentina y la Guerra Fría. Opciones Económicas y estratégicas de la apertura hacia el Este, 1955-1973. **Ciclos**, Buenos Aires, v. 5, n. 8, p. 91-121, 1995.

RELATÓRIO sobre a Aliança para o Progresso apresentado à OEA pelo ex-presidente Juscelino Kubitschek. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 24, p. 634-650, dez. 1963.

REUNIÃO de Consulta de Santiago do Chile. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 8, p. 101-104, dez. 1959.

RICUPERO, Rubens. **Visões do Brasil**: ensaios sobre a história e a inserção internacional do Brasil. Rio de Janeiro: Record, 1995. 460 p.

ROMERO, Luis Alberto. **Breve Historia Contemporánea de la Argentina**. 2. ed. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2001. 332 p.

ROUQUIÉ, Alain. **Poder Militar y Sociedad Política en la Argentina**: 1943-1973. Buenos Aires: Emecé, 1982. 459 p.

SCHMIDT, Augusto Frederico Schmidt. Discurso do Sr. Augusto Frederico Schmidt. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 5, p. 97-115, mar. 1959.

SENNA, Miguel Angel. **Argentina – Brasil**: cuatro siglos de rivalidad. Buenos Aires: La Bastilla, 1975. 424 p.

SÉTIMA Reunião de Consulta. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 12, p. 141-144, dez. 1960.

SILVA, Alexandra de Mello e. **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, p. 209-239, jul/dez. 1992.

SILVA, Heloísa C. Machado da. **Da Substituição de Importações à Substituição de Exportações**: a política de comércio exterior brasileira de 1945-1979. Porto Alegre: UFRGS, 2004. 485 p.

TORRES, Garrido. Operação Pan-Americana: uma política a formular. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 10, p. 31-50, jun. 1960.

VIDIGAL, Carlos Eduardo. **Integração Brasil-Argentina**: o primeiro ensaio (1958-1962). 2001. 285 p. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-Graduação em História, Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, 2001.

VIII REUNIÃO de Consulta dos Chanceleres Americanos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 17, p. 130-132, mar. 1962.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. O Nacionalismo Desenvolvimentista e a Política Externa Independente (1951-1964). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 37, n.1, p. 24-36, 1994.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. **Relações Internacionais e Desenvolvimento**: o nacionalismo e a política externa independente (1951-1964). Rio de Janeiro: Vozes, 1995. 325 p.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. **História do Século XX**. Porto Alegre: Novo Século, 1998. 246 p.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. A Política Externa do Governo JK (1956-61). In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (Org.). **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)**. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2000, p. 231-251. 4 v.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. **Relações Exteriores do Brasil (1945-1964)**: o nacionalismo e a política externa independente. Rio Janeiro: Vozes, 2004. 278 p.

APÊNDICE A – Cronologia

1956

Eleição de Juscelino Kubistchek (janeiro)
Reeleição de Dwight Eisenhower (novembro)

1957

Conferência Econômica de Buenos Aires (agosto/setembro)
Tratado de Roma que cria a Comunidade Econômica Européia - CEE (março)

1958

Visita de Arturo Frondizi ao Brasil, na condição de presidente eleito da Argentina (abril)
Arturo Frondizi assume a presidência na Argentina (maio)
Visita do Vice-presidente norte-americano, Richard Nixon, a países da América Latina (maio)
Kubitschek envia carta ao presidente norte-americano Eisenhower sugerindo uma revisão da política interamericana (maio)
Lançamento da Operação Pan-Americana (OPA), Brasil (maio)
Visita do Sub-Secretário de Estado norte-americano, Roy Rubottom ao Brasil (junho)
Anúncio da política petroleira do governo de Frondizi (julho)
Kubitschek envia um Aide-Mémoire aos governos das Repúblicas Americanas definindo os propósitos da Operação Pan-Americana (agosto)
Visita do Secretário de Estado norte-americano, Foster Dulles ao Brasil (agosto)
Primeira Reunião de Consultas sobre Política Comercial no Sul do Continente (agosto)
Reunião dos 21 Chanceleres Americanos que criou o Comitê dos 21, Washington (setembro)
Programa de Estabilização Monetária (PEM) do governo JK, elaborado pelo Ministro da Fazenda Lucas Lopes (junho)
Início dos trabalhos do Comitê dos 21 (novembro)
Plano de Estabilização Econômica do governo Frondizi (dezembro)

1959

Discurso de Frondizi sobre a política exterior da Argentina no Congresso norte-americano e na OEA – Washington (janeiro)
Segunda Reunião de Consultas sobre Política Comercial no Sul do Continente (abril)
Segunda Reunião do Comitê dos 21, Buenos Aires (abril/maio)
Rompimento do governo brasileiro com o FMI e abandono do PEM (junho)
Revolução Cubana (janeiro)
Quinta Reunião de Consultas de Ministros das Relações Exteriores Americanos, Chile (agosto)

Assinatura do Protocolo de Consultas entre o Brasil e a Argentina (novembro)
Criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID (dezembro)

1960

Visita de Eisenhower ao Brasil (fevereiro)
Visita de Eisenhower à Argentina, Chile e Uruguai (fevereiro)
Assinatura do Tratado de Montevideu – criação da ALALC (fevereiro)
Reatamento do Brasil com o FMI (maio)
Plano Eisenhower de ajuda econômica à América Latina (julho)
Sexta Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores Americanos,
Costa Rica (agosto)
Sétima Reunião de Consultas dos Ministros das Relações Exteriores Americanos,
Costa Rica (agosto)
Terceira Reunião do Comitê dos 21 – Conferência de Bogotá – Assinatura da Ata de
Bogotá (setembro)
Eleição de Kennedy, EUA (novembro)

1961

Eleição de Jânio Quadros, Brasil (janeiro)
Estados Unidos rompe relações diplomáticas com Cuba (janeiro)
Lançamento da Aliança para o Progresso (ALPRO), por Kennedy (março)
Invasão da Baía dos Porcos, Cuba (abril)
Frondizi envia carta a Kennedy referindo-se à Aliança para o Progresso (abril)
Encontro de Uruguaiana (abril)
Viagem de Frondizi ao Uruguai (maio)
Viagem de Frondizi à Bolívia (maio)
Início dos trabalhos da ALALC (junho)
Viagem de Frondizi ao Paraguai (julho)
Reunião do CIES (Conselho Interamericano Econômico e Social), Punta del Este
(agosto)
Carta de Punta del Este – criação da Aliança para o Progresso (ALPRO)
Encontro de Frondizi e Che Guevara (agosto)
Condecoração de Che Guevara por Jânio Quadros (agosto)
Renúncia de Jânio Quadros (agosto)
Posse de João Goulart – vice de Jânio (setembro)
Frondizi e João Goulart se encontram no Rio de Janeiro (setembro)
Encontro de Kennedy e Frondizi, EUA - (setembro)
Viagem de Frondizi ao Chile (setembro)
San Tiago Dantas, Ministro brasileiro, viaja a Buenos Aires e encontra-se com Miguel
Angel Cárcano, Ministro argentino (novembro)
O Brasil restabelece relações diplomáticas com a URSS (novembro)

1962

Oitava Reunião de Consultas de Ministros das Relações Exteriores Americanos (Reunião

Extraordinária que expulsou Cuba da OEA) – (janeiro)

Argentina rompe com Cuba (fevereiro)

Eleições provinciais na Argentina (março)

Queda de Frondizi (março)

Viagem de João Goulart aos EUA, onde se encontrou com John Kennedy, dentre outras

Autoridades, e discursou no Congresso norte-americano (abril)

Apresentação pelo ex-Presidente JK de Relatório referente à ALPRO junto à OEA (outubro)

Crise dos Mísseis em Cuba (outubro)