

Argentina e Brasil no pós-guerra: estudo comparativo das políticas exteriores peronista e varguista. Danilo José Dalio¹, Faculdade de Filosofia e Ciências – UNESP – Marília/SP.

A proposta deste estudo consiste numa abordagem comparativa das políticas externas dos governos de Juan D. Perón (1946 – 1955) e Getúlio Vargas (1951 – 1954) em suas relações com os Estados Unidos no período pós-II Guerra Mundial. Com isso, procuraremos apreender a especificidade de tais relações e sua importância para a compreensão das determinações históricas do nacionalismo varguista e peronista.

A primeira década que se seguiu ao término da II Guerra Mundial foi de importância crucial para a definição das estruturas políticas e econômicas de Argentina e Brasil. O processo histórico de afirmação e consolidação do eixo dinâmico urbano-industrial do capitalismo argentino e brasileiro potencializou-se dentro de uma correlação de forças internacional e interna conflitante e divergente. De um lado, a efetivação da hegemonia ocidental norte-americana a exigir e pressionar por um alinhamento incondicional dos países latino-americanos; de outro, os governos de Perón e Vargas a alimentarem seus respectivos projetos nacionais de desenvolvimento econômico e de industrialização e, por meio deles, buscar a redefinição de suas situações de dependência; propostas estas marcadas, sobretudo, pelas necessidades e limites estruturais de seus esforços particulares de modernização. No que se refere ao contexto interno desses governos, suas bases de sustentação foram compostas por alianças políticas e sociais que não raro defendiam interesses distintos e por vezes antagônicos. Também o papel das forças de oposição – guardada as devidas características em cada país – condicionou a atuação e a posição do Estado na adoção das políticas endógenas e nas relações internacionais.

Diante desse quadro específico do período pós-II Guerra Mundial, as políticas exteriores de ambos governos não possuíam condições objetivas de romper com o bloco capitalista. Apresentavam, contudo, no âmbito da conjuntura interna e externa de seus mandatos, a possibilidade e a disposição de barganhar pragmaticamente a forma de cooperação e alinhamento com a potência hegemônica, de tal sorte que pudessem conduzir

¹ Este texto refere-se a um pré-projeto de monografia, exigida para conclusão do bacharelado em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências – UNESP, campus de Marília. Contato: djdalio@bol.com.br

seus projetos nacionais do modo menos dependente possível, isto é o que Amado Cervo (2001) denominou de “paradigma desenvolvimentista de inserção internacional”.

Dito em outros termos, conforme assinala Gramsci (2000, p. 36-37), os movimentos e fatos orgânicos e estruturais, os quais “dão lugar à crítica histórico-social, que envolve os grandes agrupamentos, para além das pessoas imediatamente responsáveis [...]” estão intrinsecamente relacionados aos fenômenos conjunturais, aqueles que “dão lugar a uma crítica política miúda, do dia a dia, que envolve os pequenos grupos dirigentes e as personalidades imediatamente responsáveis pelo poder”. Ambos conformam a unidade na totalidade do processo histórico e social.

Nesse sentido, defendemos a hipótese de que as políticas exteriores dos governos de Vargas e Perón não podem ser entendidas como marcadas por rupturas, tampouco orientações ambíguas. Constituam-se como instrumentos importantes na consecução do processo de modernização do capitalismo em seus países e, portanto, voltadas para viabilizar os projetos nacionais de desenvolvimento varguista e peronista. Suas contradições refletiam os obstáculos internos e externos àquele processo, isto é, uma barganha nacionalista-pragmática limitada e possível, mas que não alimentava nenhuma obstinação em romper com os Estados Unidos; trata-se, pois, de uma continuidade de interesses e perspectivas desses governos em relação ao governo de Washington, por meio da qual a política externa pôde orientar-se diante das contradições do contexto interno e internacional.

Com isso não se pretende afirmar um relacionamento linear e estável com o governo de Washington ou, em outros termos, que não houvesse contradições. A estratégia de barganha com a potência hegemônica do pós-guerra continha em si o conflito e a aproximação, flexibilidade esta – é oportuno frisar – que permitia a negociação do alinhamento na Guerra Fria em troca de aportes externos ao esforço de modernização econômica nacional (Fonseca, 1997; Vizentini, 2004). Tampouco se trata de negar meramente as visões divergentes dos atores envolvidos, muito menos os interesses conflitantes inerentes a cada governo, mas sobretudo deve-se buscar fundamentos objetivos sob os quais as contradições puderam conviver.

É, contudo, na dinâmica da estratégia de barganha nacionalista-pragmática da política externa dos governos Perón e Vargas que as contradições conjunturais e estruturais

se explicitaram, e delinearão a especificidade histórica de cada país. De fato, Brasil e Argentina traçaram estratégias particulares de barganha face aos Estados Unidos, ou seja, expressavam interesses semelhantes, porém os perseguiram por caminhos contrários: enquanto na Argentina tais relações desenrolaram-se de um alinhamento conflituoso a uma transigência necessária, no Brasil varguista, a barganha trilhou percurso inverso.

Dessa forma, a compreensão histórica das feições do nacionalismo varguista e peronista aparece como condição imprescindível para se entender a dinâmica desses governos, o que apenas pode se realizar plenamente se considerarmos as vicissitudes de suas políticas exteriores.

* * *

A comparação de experiências históricas como se pretende nesta pesquisa não é uma tarefa simples, mesmo quando circunscrita a temas específicos e bem delineados períodos da história contemporânea. A ligação das economias brasileira e argentina no período atual, com a constituição do Mercosul, e a semelhança das políticas adotadas na década de 1990 inspiram estudos comparativos (cf. Bandeira, 2003; Devoto e Fausto, 2004) e nos questionam sobre a importância de se entender aspectos de suas histórias recentes.

Há duas razões que justificam uma abordagem comparativa cujo enfoque recaia sobre as relações brasileira e argentina com o governo de Washington no pós-guerra : uma, por enquadrar-se num contexto mundial em que “pela primeira vez em sua história, o país [Estados Unidos] toma para si a responsabilidade de construção da ordem mundial, assumindo de fato uma posição dominante no sistema” (Pecequillo, 2003, p. 20, parênteses nosso); outra, pela necessidade de tecnologias e investimentos externos para incrementar seus projetos de desenvolvimento e que, diante das circunstâncias históricas, apenas os Estados Unidos tinham condições de fornecer.

Desde a década de 1930, sob o impacto da desarticulação econômica mundial, de demandas político-sociais internas e do desencadeamento da Segunda Guerra Mundial, as políticas exteriores brasileira e argentina nortearam-se pelas necessidades do processo de industrialização e modernização econômica e político-institucional (Cervo, 2001; Vizentini, 2004). Já durante o imediato pós-guerra, Brasil e Argentina assumiram estratégias distintas de inserção internacional, reflexo sobretudo de suas experiências históricas e das políticas esboçadas ao longo dos anos 30.

No Brasil, o interregno do governo Dutra (1946-1950) alimentou expectativas de cooperação hemisférica e regionalismo econômico com os Estados Unidos, amparando-se nos princípios liberais estipulados em Bretton Woods. A percepção de “parceiro privilegiado” na construção da nova ordem mundial que se esboçava sob hegemonia norte-americana não se concretizou, frustrando as expectativas de colaboração financeira de Washington ao desenvolvimento brasileiro (Malan, 1986; Vianna, 1987).

A Argentina, com a ascensão da liderança populista de Juan Perón, em 1943 e sua eleição em 1946, sofreu grande salto no processo de expansão industrial e desenvolvimento econômico e social. O governo peronista privilegiou uma estratégia de desenvolvimento nacional calcada em três pontos-chave: 1) o intervencionismo estatal na economia; 2) a expansão da acumulação interna e das políticas sociais que tendiam a aumentar o nível de empregos e os salários reais; e 3) o crescimento econômico de modo a evitar a instabilidade do mercado internacional (Rapoport, 2000).

No plano externo, o governo de Perón perseguiu o propósito de contrabalançar o peso crescente da influência norte-americana, por meio da manutenção de fortes laços comerciais com a Grã-Bretanha e do aprofundamento de seus vínculos com potências extracontinentais e com países vizinhos no Cone Sul. Para tal fim, cunhou o conceito de “Tercera Posición”, o qual de nenhum modo repelia as relações com os Estados Unidos, mas buscava maior poder de barganha frente eles, bem como possuía claros interesses ideológicos na política interna (Cafiero, 1996). De acordo com Bernal-Meza, 2003, p. 292), bajo su visión, la Argentina aceptó la nuevas reglas que imponía el conflicto bipolar y reconoció a Estados Unidos como líder del mundo occidental, pero distinguiendo entre los intereses de la comunidad occidental en su conjunto y los propios Estados Unidos [...]”.

Inaugurou-se, com o governo peronista, na política internacional argentina, o que Russel e Tokatlian (2003) denominaram “paradigma globalista”, marcado por maior ênfase na concorrência que na cooperação. A diplomacia de barganha, portanto, ora executada por meio do histórico esquema triangular Argentina – Grã Bretanha – Estados Unidos, ora mediante a diversificação de sua agenda bilateral, foi uma tendência que permeou todo o período peronista.

Nessa perspectiva, tornam-se equivocadas as interpretações que consideram que a política externa argentina sofrera uma ruptura de orientação a partir de 1950 (Devoto e

Fausto, 2004), bem como aquelas que se prendem ao boicote econômico norte-americano à Argentina para enfatizar o antagonismo no período que consideram a primeira fase das relações entre os dois países (Escude, 1983), afirmando, por exemplo, que a despeito do progressivo alinhamento com Washington, a estratégia argentina “buscava lograr a autonomia econômica e eliminar a dependência externa [...]” (Cervo, 2001, p. 103).

Na verdade, a partir de 1950, refletindo a difícil situação econômica interna, o governo peronista abrandou a política de barganha, aproximando-se dos Estados Unidos. Esse novo momento ficou marcado pela ratificação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), pela Lei de Inversões 14.222 regulamentando a atuação do capital estrangeiro no país, e os acordos sobre a exploração petrolífera. Em contrapartida, a década de 50 foi também destacada pela tentativa portenha de cooperação sul-americana, como evidencia a proposta peronista de pacto entre Argentina, Brasil e Chile, uma espécie de embrião do Mercosul.

Nesse sentido, não se pode afirmar que na segunda metade dos anos 40 o governo Perón preconizou a antagonismo a Washington em detrimento da negociação, bem como durante os anos 50 a submissão à barganha nacionalista. Em 9 de fevereiro de 1946, antes mesmo de assumir o poder, Juan D. Perón já declarava, “debemos traer al país capitales y tecnicos americanos que, al proprio tiempo que nos ayudem a desarrollar y robustecer nuestro progreso, contribuyen a hacernos sentir y comprender al pueblo norteamericano” (citado por Gambini, 2006).

No Brasil, a ascensão de Getúlio Vargas ao poder em 1951 marca a retomada do programa desenvolvimentista do Estado Novo, só que em outro contexto interno e internacional. Agora, a difícil situação da balança de pagamentos e o surto inflacionário exigiam novas respostas do governo. Ao lado dessas questões, Vargas implementou uma estratégia de desenvolvimento econômico e industrial, amparada na produção de bens de capital e num maior equilíbrio entre os setores da economia. O novo projeto de desenvolvimentista de Vargas articulava-se em torno de um tripé: capital estrangeiro e capitais privado e público nacionais. Assim, expectativas otimistas de estreitamento de relações com os Estados Unidos foram alimentadas, não obstante a frustração do governo anterior.

Num primeiro momento, a política externa de barganha do governo brasileiro orientou-se pela aproximação aos Estados Unidos, consubstanciada na Comissão Mista Brasil-EUA e no Acordo Militar de 1952. Contudo, tal alinhamento não deixou de pautar-se pelas necessidades do projeto nacional, conforme pode ser notado na atuação da delegação brasileira na IV Reunião dos Chanceleres Americanos e nas restrições às remessas de lucro.

Essa aparente contradição da política externa do segundo período Vargas é entendida, por certa linha analítica, como um paradoxo da postura do governo: de um lado, destaca-se o alinhamento político-militar; de outro, a negociação para a cooperação econômica. Resulta daí a visão de uma postura ambígua pela qual o governo teria oscilado entre arroubos de nacionalismo e associação ao capital estrangeiro (cf. Hirst, 1996; Cervo e Bueno, 2002). Ao contrário dessa linha de análise, consideramos que durante o governo Vargas as forças econômicas operaram dentro de contexto político mais amplo, vale dizer, que as relações Brasil – Estados Unidos pautaram-se pela barganha nacionalista-pragmática, a partir da qual o governo brasileiro buscou a reciprocidade nos acordos com Washington.

A partir de 1953, as relações externas do Brasil com os Estados Unidos assumiram contornos conflituosos, delineados pela radicalização do discurso antiimperialista e por medidas contrárias aos interesses norte-americanos (promulgação da lei 2.004 e novas restrições às remessas), além da tentativa de expandir as relações internacionais brasileiras. Esta postura de Getúlio expressava dois objetivos: superar a delicada situação política e econômica interna, aproximando-se dos trabalhadores de modo a fortalecer sua base de sustentação política; e forçar um abrandamento da postura adversa norte-americana face às reivindicações brasileiras, de sorte que o governo pudesse reassumir a política de barganha em bases mais favoráveis.

Diante dessas breves considerações, tanto o governo Perón como o segundo governo Vargas mantiveram relações com os Estados Unidos pautadas por uma associação pragmática, por meio da qual os objetivos desenvolvimentistas serviram como vetor da política externa. Naquela conjuntura de eminente confronto bipolar mundial, qualquer tentativa de manter sob controle nacional os aportes estrangeiros, ou mesmo de restringir investimentos externos considerados prejudiciais ao país, era suficiente para apresentar-se

com extremado nacionalismo, inimigo do capitalismo ocidental. O nacionalismo, ao contrário, não tinha um fim em si mesmo, mas era uma ferramenta na barganha a favor dos interesses nacionais.

Referências

BERNAL-MEZA, R. Venturas e desventuras de la Argentina: los cambios de paradigma de política exterior y su relación con los modelos de inserción. In Martins, E. (org.). **Relações Internacionais: visões do Brasil e da América Latina**. Brasília: IBRI, 2003.

BANDEIRA, L. A. M. **Conflito e Integração na América do Sul: Brasil, Argentina e Estados Unidos – da Tríplice Aliança ao Mercosul (1870 – 2003)**. RJ: Revan, 2003.

CAFIERO, A. **La política exterior Peronista (1946-1955)**. Bs As: Corregidor, 1996.

CERVO, A. **Relações Internacionais da América Latina: Velhos e Novos Paradigmas**. Brasília: IBRI, 2001.

CERVO, A. e BUENO, C. **Historia da política exterior do Brasil**. Brasília: UNB, 2002.

DEVOTO, F. e FAUSTO, B. **Brasil e Argentina – Um Ensaio de História Comparada**. SP: Ed. 34, 2004.

ESCUDE, C. **Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación Argentina (1942 – 1949)**. Bs As: Belgrano, 1983.

FONSECA, Pedro C. D. Nacionalismo e Economia: o Segundo Governo Vargas. In Szmrecsány e Suzigan (org.). **História do Brasil Contemporâneo**. SP: Hucitec, 1997.

GAMBINI, H. Perón y el Fondo Monetário. In **La Nación**, 14 de marzo de 2006.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**. Vol. III: Maquiavel – Notas sobre o Estado e a Política. RJ: Civilização Brasileira, 2000.

HIRST, M. A política externa do segundo governo Vargas. . In Albuquerque, J. (org.). **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930 – 1990)**. Vol 1. SP: EDUSP, 1996.

MALAN, P. Relações econômicas internacionais do Brasil (1946 – 1964). In Fausto, B. (org.). **História Geral da Civilização Brasileira**. SP: Difel. 4º vl. 1986.

PECEQUILO, C. **A política externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança ?** PA: UFRGS, 2003.

Texto integrante dos Anais do XVIII Encontro Regional de História – O historiador e seu tempo. ANPUH/SP – UNESP/Assis, 24 a 28 de julho de 2006. Cd-rom.

RAPOPORT, M. et al. **Historia económica, política y social de la Argentina**. Bs As: Macchi, 2000.

RUSSEL, R. e TOKATLIAN, J. O lugar do Brasil na política externa da Argentina: a visão do outro. In **Novos Estudos CEBRAP**. nº 65, março de 2003.

VIANNA, S. B. **A política econômica do segundo governo Vargas (1951 – 1954)**. RJ: BNDES, 1987.

VIZENTINI, P. **Relações Exteriores do Brasil (1945 – 1964): o nacionalismo e a política externa Independente**. Petrópolis: Vozes, 2004.