

ARGENTINA, BRASIL E ESTADOS UNIDOS: NOTAS SOBRE A POLÍTICA EXTERNA DE PERÓN E VARGAS¹

Danilo José DALIO²

RESUMO

Trata-se de traçar as bases gerais por meio das quais as políticas exteriores dos governos de Getúlio Vargas (1951-1954) e Juan D. Perón (1946-1955) definiram-se em suas relações com os Estados Unidos durante o imediato pós-guerra. Nesse sentido, os governos argentino e brasileiro definiram suas políticas exteriores a partir da implementação de uma estratégia de barganha nacionalista-pragmática que abarcou todo o período correspondente aos seus mandatos. Em tal perspectiva, o conflito e a aproximação com a potência hegemônica prevaleceram como forma de negociação do alinhamento na Guerra Fria em troca de aportes externos ao desenvolvimento nacional. Entretanto, apesar de Argentina e Brasil almejarem interesses semelhantes frente ao governo de Washington, perseguiram-nos diferentemente: em Perón, transcorreu de uma relação conflituosa a uma transigência necessária; em Vargas, a barganha trilhou percurso inverso. Segue-se, portanto, uma interpretação pela qual o posicionamento varguista e peronista assume feições específicas e historicamente determinadas.

Palavras-chave: Política externa, Desenvolvimento, Barganha, Nacionalismo, Pragmatismo.

As relações internacionais dos países latino-americanos ao longo da década de 1930 favoreceram o surgimento e amadurecimento de uma nova concepção de condução das políticas exteriores, em que as decisões de governo nesta matéria orientaram-se pelos interesses nacionais de desenvolvimento.

Em outras palavras, foram lançados nesse período, segundo Cervo (2001), “[...] os parâmetros do paradigma desenvolvimentista de inserção internacional”, em que,

Para ser benéfica ao desenvolvimento requeria-se da política exterior: (a) autonomia decisória, para responder aos interesses nacionais; (b) caráter cooperativo e não conflituoso com as grandes potências, sobretudo para promover o impulso inicial do moderno sistema produtivo a implantar; (c) uma política de comércio exterior nem liberal nem protecionista, porém flexível e pragmática, a exemplo das nações avançadas que assim

¹ Este artigo reproduz parte do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), intitulado: “Argentina e Brasil no pós-guerra: estudo comparativo das políticas exteriores peronista e varguista” e defendido em dezembro de 2006. Fruto de pesquisas desenvolvidas com o auxílio de bolsa PIBIC/CNPq durante os três últimos anos precedentes, contou com a orientação do Dr. Francisco Luis Corsi, do Departamento de Ciências Políticas e Econômicas, da Faculdade de Filosofia e Ciências – UNESP – Universidade Estadual Paulista – 17525-900 – Marília – SP.

² Graduado em Ciências Sociais pela FFC de Marília (2002-2006), atualmente cursa mestrado em Ciência Política pela Unicamp. E-mail: djdalio@bol.com.br

promoviam o volume e diversificação dos negócios; (d) a associação da segurança, da formação de parcerias estratégicas e das grandes questões da política internacional com resultados econômicos concretos da ação diplomática; (e) a concomitância entre as negociações com as grandes potências e as iniciativas bilaterais e coletivas com os países vizinhos (CERVO, 2001, p. 61).

Argentina e Brasil assumiram, portanto, estratégias próprias de articulação internacional, condicionados sobretudo pelas determinações históricas específicas de cada um e também pelas possibilidades concretas que se apresentaram na conjuntura de crise mundial.

Os dois primeiros lustros que se seguiram ao término da II Guerra Mundial denotaram um contexto em que se foi conformando a hegemonia norte-americana no continente e no qual as relações entre os Estados Unidos e a América Latina definiram-se pela “doutrina da reserva estratégica”, isto é, o continente sul-americano apresentou-se como zona de influência global norte-americana no pós-guerra (AYERBE, 2002; PECEQUILO, 2003).

Contudo, as possibilidades de desenvolvimento abertas nos anos 30 não foram esgotadas com a reorganização da economia mundial no pós-guerra sob auspícios dos Estados Unidos. As dificuldades encontradas por esta nação para implementar os princípios de Bretton Woods – livre comércio e livre circulação de capitais, por exemplo – impingiram-no a aceitação de uma economia mundial alicerçada no fortalecimento dos mercados nacionais, dos controles cambiais e dos fluxos de capitais de curto prazo. Isso porque, no contexto da Guerra Fria, o sistema internacional amargava a destruição causada pela II Guerra e vivenciava ainda as experiências da depressão de 30, além de contar com uma correlação de forças favorável aos movimentos trabalhistas no centro e ao avanço do processo de descolonização na periferia do capitalismo (CORSI, 2005).

É nesse contexto internacional do pós-guerra e de acalentadas expectativas quanto aos interesses de desenvolvimento nacionais que Perón na Argentina e Vargas no Brasil sustentaram uma *política externa de barganha nacionalista-pragmática* com a potência hegemônica norte-americana.

Na Argentina, com o governo peronista (1946-55) teve início o que Russel e Tokatlian (2003) denominaram de “paradigma globalista” de inserção internacional. Destacaram-se os seguintes pontos na organização deste paradigma de política externa: o

não alinhamento com os Estados Unidos, o que nunca implicou equidistância entre os blocos imperialistas; um alto perfil nos fóruns internacionais em defesa da paz, contra o desarmamento e a dissensão Leste/Oeste; a rejeição a organismos e regimes internacionais que procurassem congelar a distribuição do poder mundial, particularmente em matéria de desenvolvimento de tecnologias sofisticadas; a oposição ao estabelecimento de organismos supranacionais que limitassem a autonomia e o desenvolvimento nacional; o impulso à integração latino-americana gradualista e assentada no reconhecimento da grande diversidade de situações econômicas nacionais; a execução de uma estratégia de desenvolvimento fincada na substituição de importações em âmbito nacional e regional como via principal para superar as vulnerabilidades do modelo tradicional-liberal; a introdução de reformas no sistema econômico e financeiro internacional que contemplasse os interesses dos países em desenvolvimento; a diversificação dos parceiros comerciais externos, sem barreiras ideológicas (RUSSEL; TOKATLIAN, 2003, p. 73, nota 10).

Tal perspectiva argentina buscava responder à nova realidade interna e internacional, caracterizada respectivamente pela adoção de uma estratégia nacional de desenvolvimento e pela conflitualidade Leste/Oeste e Norte/Sul. A política internacional peronista era, de um lado, tensionada pelas fortes demandas norte-americanas de alinhamento político, econômico e ideológico internacional e, de outro, por um perfil social mais complexo no contexto doméstico (CISNEROS; ESCUDÉ, 2000)

Assim, na segunda metade dos anos de 1940, o governo de Perón perseguiu o propósito de contrabalançar o peso crescente da influência norte-americana, por meio da manutenção de fortes laços com a Grã Bretanha e do aprofundamento de seus vínculos com potências extracontinentais e com países vizinhos do Cone Sul. Apesar de ter cunhado o conceito de *Tercera Posición* para referendar sua política internacional, de nenhum modo ela repelia a aproximação com os Estados Unidos, mas objetivava maior poder de barganha frente a eles, bem como possuía claros interesses ideológicos na política interna (CAFIERO, 1996). No eixo Leste/Oeste, a Argentina se definiu como um país ocidental, ainda que mantivesse espaços próprios de decisão ante as pressões do governo de Washington. A estratégia de barganha peronista, num primeiro momento, prescreveu uma orientação em que oferecia aos Estados Unidos seu alinhamento político-ideológico em troca da continuidade das exportações norte-americanas, da liberação e conversão das

reservas internacionais acumuladas durante a II Guerra e sua integração ao concerto ocidental e interamericano, mantendo assim sua autonomia decisória interna e relativa autonomia decisória internacional, pois, em vista da destruição do mercado europeu e de sua não complementaridade com a potência do Norte, uma vinculação mais estreita com os Estados Unidos comprometeria a viabilidade do projeto nacional argentino, embora a Argentina deles não pudesse prescindir. Nesse sentido, o Estado peronista participou ativamente dos encontros e acordos interamericanos, assinando o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) de 1947 (mas que só seria ratificado pelo Congresso portenho em 1950), a Carta da OEA e apoiando a incursão americana na Coreia, apesar de se opor àquelas medidas que implicassem prejuízos a seu desenvolvimento interno e a sua agenda internacional.

A partir de 1950, o aprofundamento da dependência econômica da Argentina peronista em relação aos Estados Unidos refletiu a difícil situação econômica interna e os limites da utilização da barganha como estratégia da política exterior a serviço de um projeto de desenvolvimento nacional.

Não obstante esse abrandamento do conflito e a conseqüente aproximação entre Argentina e Estados Unidos, consubstanciada na ratificação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), na Lei 14.222 regulamentando a atuação do capital estrangeiro e nos acordos sobre a questão petrolífera, não significou o esmorecimento do perfil *terceirista* da política externa peronista, conquanto o tenha em certas ocasiões atenuado. De acordo com Russel e Tokatlian (2003, p. 80),

[...] a maior aproximação econômica aos Estados Unidos foi geralmente justificada por um “nacionalismo de fins” e, na prática, acompanhada de políticas compensatórias para a América Latina, Europa Ocidental e os países socialistas, bem como de medidas voltadas a obstar aspirações norte-americanas, particularmente no plano hemisférico.

De fato, a partir de 1950, além do relaxamento do controle sobre as remessas de lucros e das concessões sobre a exploração petrolífera, a Argentina peronista lançou mão de empréstimos dos Estados Unidos e de visitas diplomáticas recíprocas (ESCUDE, 1980). Contudo, esse momento de aproximação com a potência norte-americana não significou o esgotamento da barganha nacionalista-pragmática. Em contrapartida, o governo de Perón buscou aprofundar a cooperação latino-americana, apostando em um pacto frustrado com Brasil e Chile (Pacto ABC), além de aproximar-se da União Soviética (LLAIRÓ; SIEPE,

1997) e de outros países do hemisfério ocidental. A partir desse momento, juntamente com mercados de exportação e importação, a barganha peronista buscava também capitais de investimento.

Embora se tenha num primeiro momento dado ênfase à intransigência e só posteriormente à aproximação nas relações com os Estados Unidos, o fato é que independentemente da definição da forma de atuação da estratégia de barganha (confronto ou aproximação) coexistiram em cada uma delas medidas de caráter contrário, o que, se desconsiderado os desígnios do governo de Perón e a composição de forças internacionais, leva-se a crer numa certa “incoerência” e redefinição de postura do Estado argentino em relação aos Estados Unidos (RAPOPORT; SPIGUEL, 1994).

No Brasil, após o interregno do governo de Dutra (1946-50), a volta de Getúlio Vargas ao poder em 1951 foi cercada de expectativas alvissareiras quanto à retomada do projeto nacional de desenvolvimento esboçado no Estado Novo e às relações de reciprocidade política e econômica com os Estados Unidos. Ao contrário da experiência peronista, o Brasil de Vargas optou por uma estratégia de barganha nacionalista-pragmática cuja ênfase recaiu primeiramente na aproximação, e somente nos últimos dois anos de mandato, por força dos acontecimentos, voltou-se para as relações de conflito com o governo de Washington.

O desejo brasileiro de cooperação norte-americana ao desenvolvimento nacional fez-se expressão, logo assumido a presidência, na pauta de discussão da delegação brasileira à IV Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos, ilustrando o que seria antes uma política externa de conquista do que de resignação. Tais expectativas consubstanciar-se-iam ainda na formação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico e no Acordo Militar de 1952 (FONSECA, 1989; VIZENTINI, 2004).

Num contexto de recrudescimento da Guerra Fria, as relações com os Estados Unidos tiveram destacado papel na consecução do projeto de desenvolvimento nacional varguista, e, sobretudo, apresentavam-se como eixo principal da política exterior de barganha nacionalista-pragmática do governo Vargas. Tratava-se também de apreender a dinâmica do sistema internacional marcado pela conflitualidade Leste/Oeste, e as singularidades dos espaços de manobras pelos quais a política externa poderia agir.

Conforme observa Vizentini (2004), a “barganha diplomática” brasileira consistiu no apoio aos Estados Unidos no plano estratégico, buscando em contrapartida o auxílio econômico norte-americano como condição fundamental para o sucesso do projeto varguista. Seus parâmetros firmaram-se na multilateralização e na barganha com os Estados Unidos, o que representava a busca de um novo padrão de inserção mundial para o Brasil, ou seja, uma redefinição da dependência. Essa perspectiva da política externa brasileira foi consequência do deslocamento de seu eixo de ação de âmbito regional para uma dimensão realmente mundial, buscando novos pólos de relacionamento externo. E, sobretudo, refletiu o atrelamento da política externa a um projeto nacional de desenvolvimento econômico e de industrialização.

As contradições internas e externas que esta postura engendrou contribuíram para o agravamento da situação em 1953. A partir desse momento aprofundaram-se os problemas econômicos, a oposição política, a agitação social e as dificuldades do cenário internacional. Deparando-se com esses obstáculos, o governo getulista acentuou possíveis elementos persuasivos de sua barganha, assumindo com os Estados Unidos uma relação mais de conflito que de proximidade. A orientação menos transigente de Vargas, expressa tanto na radicalização do discurso quanto em medidas contrárias aos interesses imediatos do capital internacional, não se constituíam em um novo estratagema de política exterior, nem numa “virada nacionalista” (SKIDMORE, 1985), tampouco uma expressão do caráter ambíguo da conduta externa de Getúlio (ARAÚJO, 1982; HIRST, 1996). Seu principal objetivo, ao contrário, foi tentar manter as brechas pelas quais se movimentaria a política de barganha nacionalista-pragmática, e dar continuidade ao desenvolvimento industrial do país, em um momento em que as expectativas de cooperação norte-americana minguavam.

Embora esse avanço das perspectivas que nortearam os parâmetros da política exterior de Vargas possa parecer um ato de afronta ao capital estrangeiro, com certa diligência é possível notar que foi contrabalançado por atitudes e pronunciamentos mais amistosos por parte do governo brasileiro. Além do mais, essa artimanha era fruto da própria estratégia de barganha, a exigir do governo um pragmatismo³ que a enquadrasse nas

³ De acordo com Cervo (1994, p. 27), “o pragmatismo induz a adequação das percepções dos reais interesses nacionais aos desígnios externos, de forma a fazer prevalecer o resultado sobre o conceito, os ganhos concretos e materiais sobre os valores políticos e ideológicos, a oportunidade sobre o destino, a liberdade de

possibilidades concretas ao final do mandato. Obviamente Vargas percorreu uma linha de ação “possível” naquele momento histórico de enorme adversidade.

Segundo destaca Fonseca (1997, p. 27),

Vargas não desejava romper com os Estados Unidos, mas mostrava a disposição de regulamentar a atuação do capital estrangeiro e a remessa de lucros. As inversões externas deveriam direcionar-se a áreas definidas como prioritárias pelo governo brasileiro que julgava oportuno diferenciar o tratamento oficial às empresas nacionais e estrangeiras. [...] O nacionalismo não expressava um repulsa ao capital estrangeiro, mas emergia como resposta ao projeto nem sempre coincidente de Brasil e Estados Unidos.

Tanto no caso do governo Vargas quanto do governo peronista (neste, mais evidente a partir de 1950), a dinâmica da política exterior e a relação com o capital estrangeiro, principalmente com o governo norte-americano, expressou o próprio caráter do projeto desenvolvimentista em cada país, ou seja, a opção historicamente determinada por uma proposta de desenvolvimento associado (DRAIBE, 1985; FONSECA, 1989; BASTOS, 2005).

Mesmo em se apostando num projeto mais autônomo, o contexto mundial de Guerra Fria impunha limitações estruturais oriundas das pressões por alinhamentos políticos, econômicos e ideológicos, e da própria posição geo-estratégica dos países sul-americanos. Tanto é assim que a tentativa de diversificação da agenda externa brasileira e argentina esbarrou tanto nos obstáculos provenientes da conjuntura de reconstrução das economias européias como na fragilidade econômica dos países latino-americanos; se não nisso na forte ingerência do governo de Washington.

Nesse ponto marcamos ligeira discordância quanto às análises que vêem na multilateralização uma alternativa para o avanço do desenvolvimento nacional, pelo menos na primeira década do pós-II Guerra. Não se trata de negá-la simplesmente, haja vista ao seu importante papel no desafoamento da balança comercial. Para os países sul-americanos, no tocante à atração de capitais, empréstimos e financiamentos, não havia opções a não ser aliando-se ao bloco socialista, o que parecia improvável ao Brasil e Argentina, incrustados na órbita capitalista com influência dos Estados Unidos. Desse modo, a expansão da agenda internacional tinha um papel funcional de longo prazo, mas

ação sobre o empenho do compromisso, o universalismo sobre as camisas-de-força dos particularismos, a aceitação sobre a resistência aos fatos".

naquele momento servira mais como ponto de pressão sobre o governo norte-americano, isto é, como instrumento de barganha.

No contexto de Guerra Fria, a barganha externa, diferentemente da conjuntura dos anos de 1930, assumiu características específicas no Brasil e na Argentina: no caso de Vargas, tratava-se muito mais de negociar suas jazidas minerais abundantes necessárias ao esforço bélico norte-americano na Guerra Fria e, de outro lado, de convencê-los do papel estratégico exercido pelo Brasil na manutenção da cumplicidade do hemisfério sul-americano aos desígnios da nação do Norte; para a Argentina peronista, a barganha cumpria o objetivo de encontrar um ponto de equilíbrio entre a decadente relação triangular no eixo Argentina/Grã Bretanha e a profusão de acordos bilaterais de cunho comercial com os países vizinhos do Cone Sul, já que persistia a não complementaridade com os Estados Unidos. Em outras palavras, a barganha de Perón consistiu em oferecer seu apoio militar-estratégico aos Estados Unidos, por um lado, pela manutenção das exportações norte-americanas e liberação das reservas internacionais bloqueadas e, por outro, pela garantia de uma relativa autonomia decisória no concerto internacional, isto é, a possibilidade de escolher os parceiros comerciais e financeiros mais convenientes à realização de seus interesses, condição esta considerada pelos Estados Unidos uma afronta à sua hegemonia ocidental.

É importante salientar que a barganha enquanto instrumento de política externa propulsor do desenvolvimento não visualizava somente ganhos econômicos, mas, atrelado a estes, vislumbrava também alcançar ou manter posicionamentos políticos e ideológicos de impacto doméstico e internacional. Dessa forma, mesmo quando a negociação (barganha) de caráter econômico era sobressalente, ela se realizava dentro de um contexto político mais amplo, pressionada por interesses distintos e muitas vezes conflitantes (GILPIN, 2002).

Nacionalismo, autonomia, industrialização, desenvolvimento nacional não só fizeram parte do ideário popular e das concepções ideológicas dos governos Vargas e Perón, como também foram, antes de tudo, expressões de medidas e atitudes objetivas na construção dessas experiências históricas nacionais. Ainda mais uma vez Fonseca (1989, p. 359) destaca:

A retórica desenvolvimentista de Vargas [e Perón] não pode ser interpretada como simples máscara, com a qual ocultava suas verdadeiras

decisões de governo e criava ilusões na opinião pública [...]. Levando estas posições ao paroxismo, facilmente se concluiria que todo fenômeno populista não representou mais que um teatro [...]. (parênteses nosso).

Assim, deve-se buscar a especificidade desses fenômenos políticos e ideológicos na própria conjuntura interna e internacional, na composição de forças sociais, nas possibilidades reais com que os governos se defrontaram, suas intenções e interesses econômicos, em cada momento histórico. Bem assim é que entendemos a política exterior, sua articulação com o capital estrangeiro e o governo dos Estados Unidos.

Com a noção de *barganha nacionalista-pragmática* pretendemos apreender a dinâmica das relações internacionais de cada país como um todo, de maneira imbricada às determinações internas e às forças internacionais, sem deixar espaço a interpretações unilaterais. Não se trata de uma forma de ação definida, mas de uma estratégia de atuação que se entrelaça às necessidades e às possibilidades históricas. Ou seja, um processo de construção de uma nova forma de inserção internacional do país no sistema capitalista, permeado de contradições e forças antagônicas.

Referências

ARAÚJO, M. C. S. D'. *O segundo governo Vargas (1951-1954): democracia, partidos e crise política*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

AYERBE, L.F. *Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia*. São Paulo: Edunesp, 2002.

BASTOS, P. P. Z. Desenvolvimentismo incoerente? comentários sobre o projeto do segundo governo Vargas e as idéias econômicas de Horácio Lafer (1948-1952). *Economia, Selecta*, Brasília (DF), v.6, n.3, p. 191-222, 2005.

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

CERVO, A. L.; BUENO, C. *Historia da política exterior do Brasil*. 2. ed. Brasília: UNB, 2002.

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

_____. *Brasil e Argentina: convergência de desígnios e diferenças de estilos (1945-1955)*. 1997. Disponível em www.mre.gov.br/ipri. p. 1-17.

_____. Relações Internacionais do Brasil. In CERVO, A. L. (org.) *O Desafio Internacional*. A política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias. Brasília: Unb, 1994. p. 9-58.

CISNEROS, A.; ESCUDÉ, C. *Historia general de las relaciones exteriores de la Republica Argentina*. Grupo Editor Latinoamericano, 2000. Disponible en: <<http://www.cema.edu.ar>>.

CORSI, F. L. *Brasil e Argentina: uma análise das políticas desenvolvimentistas de Vargas e Perón (1930-1955)*. 2005. [mimeo.]

DRAIBE, S. *Rumos e Metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil (1930 – 1960)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

DUROSELLE, J. B. *Todo império perecerá*. São Paulo: Ed. Unb, 2000.

ESCUDÉ, C. Las restricciones internacionales de la economia argentina, 1945-1949. *Desarrollo Económico*, vol. 20. nº 77, Abril/Jun., 1980. p. 3-40.

FONSECA, P. C. D. *Vargas: o capitalismo em construção*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

_____. Nacionalismo e Economia: o Segundo Governo Vargas. In: SZMRECSÁNY; SUZIGAN (Org.) *História do Brasil Contemporâneo*. SP: Hucitec, 1997. p. 17-29.

GILPIN, R. A Economia política das relações internacionais. Brasília: Ed. UNB, 2002.

HIRST, M. A política externa do segundo governo Vargas. In: ALBUQUERQUE, J. (Org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*. São Paulo: Edusp, 1996. p. 211-230. v. 1.

LLAIRÓ, M.; SIEPE, R. *Perón y las relaciones económicas con el Este (1946 – 1955)*. Buenos Aires: Editores de América Latina, 1997.

PECEQUILO, C. S. *A política externa dos Estados Unidos: continuidade ou mundaça?* Porto Alegre: UFRGS, 2003.

RAPOPORT, M.; SPIGUEL, Cl. *Estados Unidos y el peronismo: la política norteamericana en el Argentina (1949 – 1955)*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1994.

RUSSEL, R.; TOKATLIAN, J. G. O lugar do Brasil na política externa da Argentina: a visão do outro”. *Novos Estudos CEBRAP*. n. 65, p. 71-90, 2003.

SKIDMORE, T. E. *Brasil: de Getúlio a Castelo Branco*. 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

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

ARTIGO RECEBIDO EM 2007