

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

ANDRÉ NASSIM DE SABOYA

A PROJEÇÃO CONTINENTAL DO BRASIL VIS-À-VIS O PODER AMERICANO:  
COMPETIÇÃO E INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA DO SUL

RIO DE JANEIRO

2015

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

ANDRÉ NASSIM DE SABOYA

A PROJEÇÃO CONTINENTAL DO BRASIL VIS-À-VIS O PODER AMERICANO:  
COMPETIÇÃO E INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA DO SUL

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Economia Política Internacional, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Economia Política Internacional.  
Orientador: Prof. Raphael Padula

RIO DE JANEIRO

2015

## FICHA CATALOGRÁFICA

S113p Saboya, André Nassim de  
A projeção continental do Brasil vis-à-vis o poder americano: competição e integração na América do Sul / André Nassim de Saboya. -- Rio de Janeiro, 2015.  
118 f.

Orientador: Raphael Padula.  
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, 2015.

1. Política Externa Brasileira. 2. Argentina. 3. Competição. 4. Integração. 5. Geopolítica. I. Padula, Raphael, orient. II. Título.

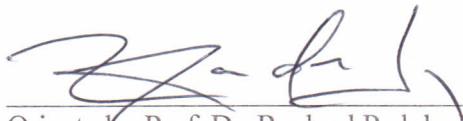
**FOLHA DE APROVAÇÃO**

ANDRÉ NASSIM DE SABOYA

**A PROJEÇÃO CONTINENTAL DO BRASIL VIS-À-VIS O PODER AMERICANO:  
COMPETIÇÃO E INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA DO SUL**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Economia Política Internacional, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Economia Política Internacional.

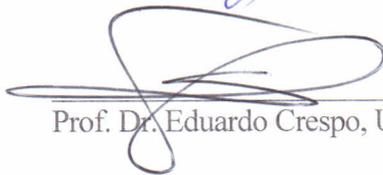
Aprovada em 31 /03 /2015



Orientador Prof. Dr. Raphael Padula, UFRJ



Prof. Dr. Mauricio Santoro, UCAM



Prof. Dr. Eduardo Crespo, UFRJ

## **RESUMO**

O objetivo da pesquisa é avaliar por que não houve um movimento consistente de cooperação e integração entre Brasil e América do Sul ao longo do período desenvolvimentista brasileiro, 1930 a 1980, em contraposição ao período posterior, de 1980 a 2010, quando Brasil e Argentina afastaram as desconfianças que promoviam uma disputa secular e combinaram esforços para promover o desenvolvimento conjunto do continente. Em vez das explicações habituais que conjugam a democratização, a liberalização do comércio e a crise da dívida como fatores que contribuíram para a aproximação brasileiro-argentina, busca-se enfatizar o interesse nacional, o desenvolvimento e a estratégia de inserção internacional como fatores predominantes para explicar os padrões de cooperação e conflito. Assim, se investigará as relações entre o modelo de forte crescimento econômico brasileiro atrelado à expansão norte-americana pelo mundo e a competição com a Argentina por ascendência na América do Sul no período entre 1930 e 1980 em comparação com o período posterior de cooperação com a Argentina, de baixo crescimento e de ajuste na inserção internacional frente às mudanças encabeçadas pelos Estados Unidos a partir da década de 1970. Como esforço de síntese, vale-se dos textos de Mario Travassos e de José Luís Fiori para explicar os contextos nacional e internacional dos períodos em destaque e as relações entre Brasil, Argentina e Estados Unidos.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira, Brasil, Argentina, Estados Unidos, Integração, Geopolítica, Travassos, Fiori.

## **ABSTRACT**

The objective of the research is to evaluate why there was no consistent cooperation and integration between Brazil and South America during the Brazilian “developmentalist” period, from 1930 to 1980, in contrast to the period from 1980 to 2010, when Brazil and Argentina terminated the causes that promoted their long lasting dispute and combined efforts to promote joint development of the South American continent. Instead of the usual explanations that combine democratization, trade liberalization and the debt crisis as factors that contributed to the Brazilian-Argentine rapprochement, it is emphasized national interest, development strategy and international policy as predominant factors to explain cooperation and conflict patterns. The relationship between Brazilian strong economic growth model allied with the United States world expansion and the rivalry against Argentina for influence in South America during 1930-1980 period is compared with the subsequent period of cooperation with Argentina, of low economic growth and of international adjustment prompted by the changes promoted by the United States since the 1970s. In an effort to abridge the study, the works of Mario Travassos and José Luís Fiori are used to explain the international and national contexts of each period and the relations between Brazil, Argentina and the United States.

Keywords: Brazilian Foreign Policy, Brazil, Argentina, United States, Integration, Geopolitics, Travassos, Fiori.

## SUMÁRIO

RESUMO .....	4
ABSTRACT .....	5
SUMÁRIO .....	6
1. INTRODUÇÃO .....	8
2. O PENSAMENTO DE MARIO TRAVASSOS E DE JOSÉ LUÍS FIORI.....	15
2.1 MARIO TRAVASSOS .....	15
2.2 JOSÉ LUÍS FIORI.....	22
3 O BRASIL NO PERÍODO DE ASCENSÃO GLOBAL DOS ESTADOS UNIDOS (1930-1945) .....	28
3.1 A INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL ANTES DE 1930.....	28
3.2 CONTEXTO INTERNACIONAL ENTRE 1930 E 1945 .....	31
3.3 A ERA VARGAS: DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL E GESTÃO TERRITORIAL. ....	32
3.4 POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NA DÉCADA DE 1930.....	33
3.5 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA ENTRE 1940 E 1945 .....	35
4 O BRASIL NO PERÍODO DA CONSOLIDAÇÃO DA HEGEMONIA AMERICANA, DE 1945 A 1973. ....	38
4.1 CONTEXTO INTERNACIONAL NO PÓS-SEGUNDA GUERRA MUNDIAL ATÉ 1973.....	38
4.2 O BRASIL DO PÓS-GUERRA E A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO DUTRA .....	39
4.3 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DE GETÚLIO VARGAS.....	42
4.4 A SÍNTESE DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL NA REPÚBLICA LIBERAL: O PLANO DE METAS .....	46
4.5 A POLÍTICA EXTERNA NO GOVERNO KUBITSCHKEK: A OPERAÇÃO PAN-AMERICANA, OS ESTADOS UNIDOS, A ALALC E A ARGENTINA .....	48
4.6 A POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE DE QUADROS .....	50
4.7 A POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE SOB O GOVERNO GOULART	52
4.8 O GOVERNO CASTELO BRANCO: OS NOVOS MANDATÁRIOS .....	55
4.9 A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO CASTELO BRANCO .....	56
4.10 DESENVOLVIMENTO E GESTÃO TERRITORIAL NO PERÍODO MILITAR: O “MILAGRE BRASILEIRO” E O I PND.....	58

4.11	A POLÍTICA EXTERNA DOS GOVERNOS COSTA E SILVA E MÉDICI (1967-1974).....	60
5.	O PERÍODO DO AJUSTE E A RETOMADA DO PODER AMERICANO: 1973-1989	65
5.1	CONTEXTO INTERNACIONAL DE 1973-1989 .....	65
5.2	A CRISE DOS ANOS 1970 PARA O BRASIL E O DESAFIO DO DESENVOLVIMENTO .....	66
5.3	A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO ERNESTO GEISEL: O PRAGMATISMO RESPONSÁVEL E ECUMÊNICO .....	67
5.4	OS IMPACTOS DA RETOMADA DO PODER AMERICANO.....	73
5.5	A POLÍTICA EXTERNA DE JOÃO FIGUEIREDO.....	73
5.6	A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO SARNEY .....	76
6.	O PERÍODO UNIPOLAR 1989-2010.....	79
6.1	CONTEXTO INTERNACIONAL .....	79
6.2	A INTEGRAÇÃO MERCOSULINA NOS ANOS 1990 E AS POLÍTICAS EXTERNAS DE BRASIL E ARGENTINA ENTRE 1989 E 1995.....	80
6.3	A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO .....	86
6.4	A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA..	92
7.	CONCLUSÃO.....	102

## 1. INTRODUÇÃO

A política externa brasileira caracteriza-se pela dualidade de manter uma agenda propositiva voltada para a estratégia de interesse nacional de longo prazo – como desenvolvimento e segurança – e reativa, respondendo aos desafios e aos constrangimentos de uma estrutura internacional pouco influenciada pelo Brasil.

A posição intermediária do Brasil reflete a condição de potência média, em que questões de autonomia e dependência estão no cerne das decisões de política externa do país, de modo que se verifica variação no tratamento de temas e na inserção internacional do país; ora assemelhando-se a grandes potências, ora posicionando-se de maneira semelhante a países mais fracos<sup>1</sup>.

A relação do Brasil com os países vizinhos é paradigmática dessa situação. A centralidade brasileira na América do Sul, devido a seu peso político, territorial, demográfico, econômico e militar, torna o país essencial para o entendimento das relações de conflito e cooperação envolvendo o subcontinente. Os constrangimentos impostos pelo sistema internacional, por sua vez, relativizam a autonomia brasileira, que se depreenderia ampla caso se olhasse somente para a configuração de forças na América do Sul. No caso dos projetos integradores capitaneados pelo Brasil, questões de dependência e autonomia devem ser levadas em consideração ao entender como a integração pode ser um mecanismo para aumentar o poder brasileiro na região e quais são os desafios envolvidos.

Projetos de integração ou cooperação multilateral continental foram propostos por estadistas e pensadores brasileiros diversas vezes ao longo do século XX<sup>2</sup>, mas somente adquiriu consistência prática a partir da década de 1980, com a aproximação do Brasil com a Argentina. A posterior criação do Mercosul (Mercado Comum do Sul) reforçou a ideia de integração como uma estratégia de longo prazo que facilitaria a inserção do Brasil internacionalmente.

A partir da década de 1980, houve significativos desenvolvimentos na ordem nacional, regional e internacional que espelharam em câmbios na política externa brasileira, mas que não afetaram o continuado aprofundamento da integração sul-americana como parte integrante da política exterior do país. O fim da União Soviética e a experiência neoliberal dos anos 1990, o fortalecimento de economias emergentes, especialmente a China, a consolidação da democracia na América do Sul e a eleição de governos críticos ao consenso de

---

<sup>1</sup> LIMA, Maria Regina Soares de, 1990, p.10-11.

<sup>2</sup> Como o Pacto ABC por Rio Branco, um novo Pacto por Perón, ou ainda os acordos de Uruguaiana, entre Quadros e Frondizi, a Alalc, o Pacto Andino e o Tratado de Cooperação Amazônico.

Washington, entre outros fatores, são elementos que mudaram o teor da integração regional de maneira conjuntural, porém não afetaram a integração como forte componente para o entendimento das relações sul-americanas.

Antes da década de 1980, ou, para definir um escopo temporal mais limitado, entre 1930 a 1980, conhecida como a fase desenvolvimentista do Brasil, a integração foi consistentemente aventada como um meio para consolidar seu projeto de desenvolvimento econômico, a liderança do país na América do Sul e, conseqüentemente, sua projeção internacional. Quando esses projetos eram levados adiante pelas elites políticas, no entanto, havia algum impedimento que inviabilizava a proposta.

Entendendo o Brasil como uma liderança necessária, a dissertação visa a definir as causas que possibilitaram o continuísmo da integração sul-americana ao longo dos últimos anos, entre 1980 e 2010, em comparação com a inconsistência dos movimentos de aproximação com os vizinhos nos anos do desenvolvimentismo, de 1930 a 1980.

As relações do Brasil com os demais países da América do Sul avançaram principalmente após a superação das desconfianças entre Brasil e Argentina<sup>3</sup>, de modo que esse eixo bilateral será o foco desse estudo. Alessandro Candéas<sup>4</sup> argumenta que as relações entre Brasil e Argentina eram assinaladas por uma instabilidade conjuntural no período entre 1930 e 1980, e que, a partir da década de 1980, passou a caracterizar-se pela estabilidade estrutural, primeiro pela cooperação e, depois, pela integração.

A literatura costuma citar três fatores geralmente complementares para explicar essa aproximação, primeiro, com a Argentina e, depois, com o resto da América do Sul. O primeiro fator derivaria de uma concepção de inspiração funcionalista sobre o processo de integração, em que processos de cooperação de menor escala ensejam a maior diálogo em outras áreas – das áreas de energia nuclear e elétrica para cooperação política e integração econômica –, chamando a atenção para a incorporação também de outros membros – de Brasil e Argentina para todos os membros do Mercosul para todos os países sul-americanos na Unasul –; a esse processo chama-se *spill-over*<sup>5</sup>. O segundo fator seria o constrangimento sistêmico do período que teria impellido Brasil e Argentina a procurarem-se mutuamente, a crise da dívida externa e o fim da Guerra Fria seriam fatores preponderantes para essa

---

<sup>3</sup> O eixo Brasil-Argentina como fundamental para explicar a dinâmica das relações com os demais países sul-americanos é compartilhado por Jaguaribe (2008), Guimarães (2012), Vidigal (2012), Candéas (2010) e Gonçalves (2009)

<sup>4</sup>CANDEAS, Alessandro, 2010.

<sup>5</sup> ACUÑAS, Guillermina, 2006; ALMEIDA, Paulo Roberto, 2002; VAZ, Alcides Costa, 2002.

dinâmica. O terceiro fator seria a redemocratização dos dois países e do restante do continente, o qual, seguindo uma concepção liberal, facilitaria a confiança mútua devido à abertura política dos regimes<sup>6</sup>. As intervenções em defesa da democracia confirmariam a relevância dessa questão. Em nenhuma dessas explicações, no entanto, coloca-se o interesse nacional como primeiro plano.

Nessa perspectiva, fatores conjunturais como a resolução pacífica da questão das hidrelétricas e a crise da década de 1980 seriam o que teria permitido o rompimento do padrão de desconfianças mútuas existentes no período anterior. As respectivas redemocratizações, com a abertura burocrática e o diálogo recíproco, e o aumento do comércio e da prosperidade econômica seriam os fatores que motivaram a cooperação e a integração de modo estrutural. À aproximação com a Argentina e aos benefícios decorrentes sucedeu a ampliação com os demais países sul-americanos, a partir de iniciativas políticas em grande medida lideradas ou apoiadas pelo Brasil.

As explicações relatadas não são muito satisfatórias. Já havia movimentos de aproximação econômica e integração física que poderiam ter seguido a lógica do spill-over, mas que não se concretizaram antes de 1980. Ademais, se considerado que durante o período desenvolvimentista, a prosperidade econômica brasileira era mais visível do que nas décadas que sucederam, percebe-se que a lógica liberal-funcionalista não se justifica inteiramente. Além disso, os dois países já haviam passado por constrangimentos econômicos de ordem sistêmica e, mesmo assim, ainda que teóricos tenham verificado a conveniência da integração e da cooperação, não solucionaram seus problemas por meio da aproximação plena. Quanto à questão democrática, observa-se que a justificativa da abertura burocrática não é satisfatória para acabar com as desconfianças estruturais, haja vista que Brasil e Argentina também compartilharam de outros momentos de democracia.

Este trabalho não questionará a melhora nas relações Brasil-Argentina como ponto de partida para o começo de uma verdadeira política de integração para a América do Sul; contudo, a atual pesquisa visa a estudar a questão da integração sul-americana de modo diverso, associado à competição interestatal de longo prazo.

Há diversos fatores que devem ser analisados ao estudar a aproximação com a Argentina como parte integrante da inserção internacional brasileira a partir da década de 1980. A formação do Estado brasileiro, a estratégia de desenvolvimento nacional, a gestão do território e o pensamento dos responsáveis pela política externa brasileira são todas variáveis válidas

---

<sup>6</sup> AZAMBUJA, Marcos, 2012.

para estudar a política do Brasil para a América do Sul a partir de uma visão de longo prazo. Nesse sentido, não há como exaurir o estudo de todos esses fatores.

Como esforço de síntese, a dissertação apoiar-se-á nas teorias desenvolvidas por Mario Travassos, em a *Projeção continental do Brasil*, e por José Luís Fiori, em *O poder americano*. As demais variáveis – desenvolvimento econômico, história da política externa e história mundial – servirão como embasamento histórico de acordo com as premissas elaboradas pelos autores supracitados.

Na década de 1930, ponto inicial do estudo, a política externa brasileira estava pouco voltada para o entorno regional. A parceria com os Estados Unidos destacava-se como propulsora tanto da economia agroexportadora quanto do incipiente processo de industrialização brasileiro. Apesar do grande potencial territorial e demográfico brasileiro, a Argentina sobressaía-se economicamente na América do Sul – o PIB argentino era o dobro brasileiro logo antes da década de 1930, ainda em decorrência da prosperidade agroexportadora da virada do século XIX para o XX –, revelava-se mais crítica à opção americanista e detinha maior influência no entorno regional devido à construção de ligações ferroviárias com as capitais dos países vizinhos<sup>7</sup>.

Já na década de 1980, a situação alterou-se de modo decisivo. O PIB argentino correspondia a menos de um terço do brasileiro e a força militar brasileira era incontestemente na região<sup>8</sup>. A perspectiva de guerra entre Brasil e Argentina não se mostrava mais como relevante para explicar as relações internacionais na região, na medida em que o projeto desenvolvimentista brasileiro alçou o país para uma condição de poder muito superior a qualquer potência sul-americana.

Da mesma forma como houve uma alteração substancial no tabuleiro geopolítico sul-americano entre 1930 e 1980, também ocorreu uma alteração significativa na estratégia de inserção internacional dos Estados Unidos no período em análise.

José Luís Fiori verifica, entre a década de 1970 e 1980, a transformação de uma hegemonia “benigna” americana, que impulsionou o desenvolvimento ocidental entre 1945 e 1973, para a formação do império americano, com o fim de Bretton Woods e a desregulamentação financeira promovida pelos Estados Unidos. A movimentação de capitais que havia propiciado o desenvolvimento de países-chave no tabuleiro da Guerra Fria, como a Alemanha e o Japão, e alguns países periféricos, como o Brasil, voltava-se para o mercado

---

<sup>7</sup> MELLO, Leonel Itaussu Almeida. 2001.

<sup>8</sup> Idem.

financeiro norte-americano. Os Estados Unidos mantinham-se na liderança do processo de acumulação de poder e de capital enquanto promovia a estagnação relativa dos demais. A formação do império global americano intensificou-se com a derrocada da União Soviética, o adversário da Guerra Fria.

A década de 1980, desse modo, iniciava-se com o Brasil como uma das dez maiores economias do mundo e a percepção, já estabelecida na década de 1970, de que a parceria com os Estados Unidos não seria mais plausível para impulsionar tanto o desenvolvimento quanto a projeção de poder brasileiro<sup>9</sup>.

O argumento é que o aumento do poder brasileiro no período desenvolvimentista possibilitou a liderança brasileira na América do Sul a partir da década de 1980, impondo-se sobre a opção argentina.

Ao mesmo tempo, a transformação na política econômica estadunidense foi um catalisador para a formação de um bloco defensivo, mais preparado para confrontar-se com o processo de globalização que os Estados Unidos promoveram ativamente, a partir da década de 1970, e pesadamente após o fim da Guerra Fria.

O atual estudo visa a problematizar as explicações tradicionais sobre integração, enfatizando a integração não como um processo natural de promoção dos negócios e da atividade econômica, mas como uma estratégia derivada de um projeto de poder sobre a América do Sul e contrário aos interesses norte-americanos.

Argumenta-se como hipótese que no período desenvolvimentista a aliança entre Brasil e Argentina não era plausível para o projeto de poder de um ou de outro, visto que o crescimento de um era observado como perda do outro.

A segunda hipótese seria que a parceria com os Estados Unidos, vista como benéfica para ampliar a liderança brasileira na América do Sul no período desenvolvimentista, posteriormente foi considerada implausível para a projeção global do país. A parceria com a Argentina, desse modo, foi vista como a alternativa conveniente para aumentar a influência do Brasil.

A terceira hipótese seria que a partir do desenvolvimento brasileiro e a relativa estagnação da Argentina, este país perdeu importância como suposta ameaça aos interesses internacionais do Brasil. A parceria com a Argentina, desse modo, revelou-se conveniente para a estratégia de inserção internacional do Brasil, a partir da década de 1980.

---

<sup>9</sup> VIDIGAL, Carlos Eduardo, 2012.

Há diversas variáveis que podem ser levadas em consideração para abordar um tema complexo como a relação do Brasil com a América do Sul vis-à-vis os Estados Unidos em um período longo como o considerado. Nesse sentido, a dissertação não visa a elaborar um rol exaustivo de todos os fatores que contribuíram para caracterizar esse relacionamento, mas, sim, a alcançar uma conclusão de acordo com linhas teóricas gerais.

Desse modo, primeiramente, serão abordadas as ideias contidas nas obras *Projeção Continental do Brasil*, de Mário Travassos, e *O poder americano*, de José Luís Fiori. A obra de Travassos é relevante para considerar o projeto de poder brasileiro para a América do Sul ao longo do século XX, enquanto a tese de Fiori servirá como embasamento para situar a mudança da inserção do Brasil no tabuleiro geopolítico internacional a partir de 1980. A relação entre a política externa brasileira para a América do Sul vis-à-vis as mudanças na estratégia de comando do sistema internacional pelos Estados Unidos será averiguada nos capítulos históricos.

Os projetos de cooperação e integração com a América do Sul serão abordados primordialmente sob o ponto de vista brasileiro. Nesse sentido, o estudo se concentrará na história do Brasil, levando-se em conta diversos fatores, como desenvolvimento econômico, gestão territorial e política externa brasileira.

Os diferentes contextos mundiais e a história argentina também serão analisados, em menores detalhes, como forma de averiguar as hipóteses apresentadas.

A dissertação contará com cinco capítulos, além da introdução e da conclusão. O primeiro capítulo é de natureza teórica e será uma análise crítica das obras *Projeção continental do Brasil*, de Mario Travassos, e *O poder americano*, de José Luis Fiori. As explicações dos dois autores sobre a ontologia do sistema regional e internacional de poder são usadas como pano de fundo para a análise histórica na qual se concentrarão os capítulos seguintes.

O segundo capítulo será uma análise do desenvolvimento histórico da política externa brasileira entre 1930 e 1945. Estabelecer-se-á uma relação com o contexto internacional existente, o modelo econômico do período e o histórico de relacionamento entre o Brasil e a América do Sul, especialmente a Argentina.

O terceiro, e mais longo capítulo, será uma análise do período entre 1945 e 1973, considerado o período de ouro do capitalismo sob a hegemonia americana. O modelo de desenvolvimento internacional por meio da liderança americana no mundo será ressaltado vis-à-vis a estratégia de desenvolvimento brasileiro. Do mesmo modo, a política externa

brasileira para a América do Sul e a competição com a Argentina, que experimentou uma fase de relativa estagnação no período, serão analisadas como chaves de leitura para explicar o insucesso das medidas de aproximação e cooperação propostas ao longo do período.

O quarto capítulo lidará com o período de transição entre a hegemonia americana baseada nas instituições do pós-Segunda Guerra Mundial para a liderança americana fundada no modelo unilateral de poder dos anos 1980. Desse modo, o período em análise são os quinze anos de 1974, após o fim definitivo do sistema de Bretton Woods até a queda do muro de Berlim em 1989. Analisar-se-á o paralelo entre o período de transição na forma de os Estados Unidos comandarem o sistema internacional – de um início de dúvidas sobre a capacidade do poder americano até a retomada do poder americano nos anos 1980 – com a transição da inserção brasileira, de confrontação com a Argentina e de expansão de medidas econômicas e políticas nacionalistas, na segunda metade da década de 1970, para uma política de rápida cooperação com a Argentina e gradual desmantelamento da estratégia nacional-desenvolvimentista.

O quinto capítulo será uma análise do período entre 1989 e 2010. Nesse período, verificar-se-á ascensão do neoliberalismo como modelo econômico e ideológico do pós-Guerra Fria e a resposta dada pela política externa e pelo ajuste econômico brasileiros no período. A integração da América do Sul seria parte fundamental desse ajuste, seja como aderente seletivo ao Consenso de Washington, seja como ferramenta geopolítica para frear concessões maiores.

## **2. O PENSAMENTO DE MARIO TRAVASSOS E DE JOSÉ LUÍS FIORI**

### **2.1 MARIO TRAVASSOS**

Na obra *Projeção continental do Brasil*, Mario Travassos discorre sobre os imperativos geopolíticos da América do Sul que devem constar nos cálculos para a inserção internacional do país. Escrita originalmente em 1930, sob o título *Aspectos geográficos sul-americanos*, a obra de Mario Travassos apresentava recomendações quanto à gestão territorial brasileira e à ação externa no seu entorno regional, as quais providenciariam a projeção sobre a América do Sul. Na quarta edição, publicada em 1947, a obra conta ainda no apêndice com artigos complementares escritos pelo autor.

O estudo da geopolítica, para Travassos, refere-se à identificação das possibilidades e dos obstáculos ao aumento de influência de um Estado em dado território, sem, contudo, limitar a análise a determinismos geográficos, visto que a geopolítica é resultado não somente das condições naturais do espaço, mas também da ação humana.

No quadro das ações humanas, os Estados nacionais – construções sociais por excelência – tenderiam a buscar três objetivos na sua relação com o espaço: a de possuir várias saídas para o mar (se possível para mares diferentes), a de dominar a totalidade das bacias hidrográficas e a de estender seu domínio para onde o tráfego os possibilite. As três tendências são expressões de um mesmo fenômeno, a procura pela expansão do poder em bases territoriais. As três tendências deveriam ser apreciadas pelos estadistas brasileiros no cálculo de poder para a América do Sul.

No que tange às características naturais do continente sul-americano, Travassos identifica dois antagonismos. O primeiro é o antagonismo entre os oceanos Atlântico e Pacífico, separados pela Cordilheira dos Andes; o segundo é o antagonismo entre as bacias platina e amazônica, separadas pelo planalto boliviano, o centro da América do Sul. Os antagonismos geográficos geram instabilidades geográficas decorrentes das diversas formações estatais presentes na América do Sul.

A expressão atlântica da América do Sul teria um papel preponderante frente à expressão pacífica, segundo o autor, devido ao maior fluxo marítimo nesse oceano, à dificuldade de se instalar portos de grande expressão na costa do Pacífico e à extensão de terras voltadas para o Atlântico, visto que a influência do Pacífico é limitada pelas cumeadas andinas, enquanto a influência do Atlântico é facilitada pelo relevo e pela penetração das duas

grandes bacias ao interior do continente. Nesse sentido, visto que o Brasil domina a maior parte do litoral atlântico e encontra-se em melhor posição, ele teria um papel privilegiado para atrair para si o interesse dos países andinos e mediterrâneos.

O segundo antagonismo, entre as bacias amazônica e platina, apresentava-se, à época, como uma disputa em aberto, em que a bacia platina encontrava-se em vantagem devido à ação do Estado argentino. A parte central da obra reside em como neutralizar a ação argentina e aumentar a influência brasileira no continente, exatamente por meio de uma aproximação com a Bolívia.

A Bolívia, país mediterrâneo, encontra-se em posição estratégica no continente sul-americano. Dependente de outros países para ter uma saída para o mar, seja pelo Oceano Pacífico, seja pelo Oceano Atlântico, a Bolívia também se situa entre as duas maiores bacias do continente, a Platina e a Amazônica, de modo que sofre as influências de diversos fatores geográficos sobre seu território.

Nesse sentido, a Argentina havia dado os passos iniciais para influenciar de modo decisivo a Bolívia e, indiretamente, o Paraguai (uma espécie de prolongamento do território boliviano), e assim alcançar o Peru, onde poderia estender sua influência até o Pacífico e a Amazônia. A forma como a Argentina alcançou essa proeminência deriva de sua política de comunicações, de modo geral, e de sua rede ferroviária, de modo particular. Travassos percebeu que a Argentina estendeu sua possibilidade de tráfego para além da extensão natural da bacia do Prata, cuja desembocadura está sob sua bandeira, por meio da construção de ferrovias que aumentaram a centralidade do porto de Buenos Aires, de modo centrípeto sob o entorno regional. A política de comunicações argentina possibilitou um aumento dos investimentos argentinos nesses países (Paraguai, Bolívia e Peru). Ademais, as ferrovias argentina também aumentaram as possibilidades de comunicação com o Oceano Pacífico, ligando o interior argentino, a Bolívia e o Paraguai aos portos de Antofagasta, Mejillones, Arica (Chile) e Mollendo (Peru). Todo o esforço de comunicações platino correspondia às tendências dos Estados modernos em aumentar seu poder em bases territoriais, ao mesmo tempo em que beneficia a economia dos Estados mediterrâneos.

A Argentina usou o desenvolvimento derivado da economia agroexportadora para a realização desses empreendimentos, que beneficiam a própria economia argentina, ao garantir renda derivada dos serviços do porto e de comunicações. Travassos identifica o desenvolvimento econômico como meio para potencializar a projeção internacional do país.

No caso brasileiro, Travassos reconhece a necessidade de se neutralizar a ação argentina por meio de uma aproximação com a Bolívia, aproveitando-se tanto da vertente amazônica quanto da vertente platina.

O cerne da disputa sobre o território boliviano centrava-se sobre o rico triângulo formado por três cidades que representam cada face distinta da complexa geografia boliviana, além do centro econômico do país. Um dos vértices seria Cochabamba, ao oeste, representante da face andina da Bolívia, que se volta para o território perdido durante a Guerra do Pacífico; o segundo, Sucre, ao sul de Cochabamba, a Bolívia de influências platinas; e o terceiro, a leste, Santa Cruz de la Sierra, localizada no planalto boliviano, estaria mais afeito não somente às influências amazônicas por estar em contato com a bacia hidrográfica vinda do norte, como pela vertente platina do Brasil, pelo continuidade orográfica entre os planaltos dos dois países. Note-se que Santa Cruz de la Sierra é o vértice mais rico do triângulo, pela produção agropecuária e pela existência de petróleo nessa localidade.

A ação argentina dirigia seus investimentos para a vertente Cochabamba-Sucre, pela proximidade, servindo de calha transportadora das riquezas do altiplano boliviano para o porto de Buenos Aires. Da mesma forma, a política de transportes da Argentina também servia de porta de entrada para Santa Cruz de la Sierra, para os portos do pacífico e, indiretamente, para Cuzco, no Peru, estendendo a influência argentina para muito além de seu território.

Travassos reconhecia que, apesar do retardo na ação brasileira, a localização de Santa Cruz de la Sierra providenciava grande possibilidade de contestação à Argentina. A cidade está mais próxima ao território brasileiro, de modo que se poderia alcançá-la por meio de ligações ferroviárias com Puerto Suarez e Corumbá até o Porto de Santos ao sudeste, ou por meio de ligação fluvial por meio do Rio Beni até Guajará-Mirim, ferrovia até Porto velho, e novamente hidrovia até a desembocadura do Amazonas. Do mesmo modo, Santa Cruz está em altitude consideravelmente mais baixa que as duas outras cidades. A partir de Santa Cruz, o Brasil poderia estender sua influência para os demais vértices do triângulo e encontrar o caminho para o Pacífico, por meio dos pontos de baixa resistência (*nudos e pasos*) nos Andes.

A disputa pela Bolívia também se estenderia na disputa pelo Paraguai. Sua condição de Estado mediterrâneo e dependente de Buenos Aires o coloca como espécie de continuação do território boliviano, mais ao sul. Nesse caso, uma via de comunicação entre Foz do Iguaçu com Santos daria mais opções ao Paraguai, segundo o autor. As políticas do Brasil com

relação a esses países mediterrâneos, nesse sentido, também contariam com a simpatia de bolivianos e paraguaios, ao diminuírem a dependência da Argentina.

Além do caso boliviano (e, por extensão, paraguaio), Travassos cita ainda mais dois casos de instabilidade geográfica: o Uruguai e a Colômbia. A instabilidade uruguaia também envolveria a disputa entre o Brasil e a Argentina; seria, segundo Travassos, a disputa pela Bolívia do século XIX. A instabilidade uruguaia deriva de sua localização ora tendente à bacia platina argentina ora tendente ao Brasil, devido à continuidade orográfica e geológica do território uruguaio. As tentativas de aumentar a influência sobre o Uruguai, por meio de vias de transportes, permaneceriam até alcançar certo equilíbrio.

No caso colombiano, a instabilidade geográfica se manifesta pela sua localização ao noroeste do continente, entre o Oceano Pacífico, e a atração do golfo do Panamá, e o Oceano Atlântico, e os pontos de passagem para a Amazônia, como o rio Madalena e Orinoco. Nesse sentido, a questão colombiana envolve também os territórios de Equador e da Venezuela. A dificuldade de manter esses territórios unidos após as guerras de independência revelam a instabilidade geográfica local. O antagonismo é verificado pelas diferenças orográficas do território, de um lado atraído pelos Andes com a produção mineira, de outro, pelo atlântico e os vales carreadores que se direcionam para a bacia amazônica.

Diferentemente do caso boliviano, que poderia ter consequências continentais, o colombiano envolveria potências extra-continentais, pela sua localização ao noroeste, longe do centro da massa continental, e próximo do mar das Antilhas, onde se expressam os interesses estadunidenses. O desmembramento da Colômbia para a criação do Panamá revela a ação de forças estranhas ao continente no local. A desintegração dos Estados centro-americanos e dos países insulares, da mesma forma, realça o poder estadunidense para agir na região.

A influência norte-americana no mundo era indiscutível, segundo Travassos, devido à importância das relações econômicas e financeiras – “é servidão contra a qual inutilmente se debatem os que contra ela se revoltam”<sup>10</sup> – o potencial de influência estadunidense na América do Sul, por sua vez, era muito maior do que se expressava pelas movimentações econômicas e militares à época. Por meio do Mar das Antilhas e do istmo do Panamá, os Estados Unidos poderiam penetrar em direção à Amazônia e à Bolívia, o centro continental. O controle norte-americano do petróleo de Venezuela, Colômbia, Peru e o interesse pelo petróleo no Equador e na Bolívia, além da atuação da Ford pela borracha na Amazônia,

---

<sup>10</sup> TRAVASSOS, Mario. p.106.

demonstram a penetração pelo norte do continente, conquanto o autor considere que os maiores progressos estadunidenses seriam alcançados pelo Pacífico, devido às abertas andinas e ao fracionamento político.

A projeção continental do Brasil em direção à Bolívia teria o papel de conter a influência estadunidense para a América do Sul. Nesse sentido, constata-se pela obra uma rivalidade incipiente entre Brasil e Estados Unidos, dado o movimento duplo e contrário em direção ao centro do continente sul-americano.

A ação brasileira para projetar-se no continente, primeiramente no sentido de conter a Argentina e, depois, de conter os Estados Unidos não se restringe a um programa para seu entorno regional. A posição privilegiada brasileira deveria ser complementada por uma gestão territorial interna que congregue o Brasil amazônico com o Brasil platino.

O Brasil Amazônico abarcaria todo o território das bacias do Amazonas e do Tocantins, enquanto o Brasil Platino englobaria os territórios da bacia do Paraguai e do Paraná-Tietê. Suas áreas convergem em torno do centro do continente, o planalto boliviano, e são de fundamental relevância para a penetração brasileira ao interior, seja por meios naturais, seja por prolongamentos artificiais, como a extensão da rede ferroviária Noroeste de São Paulo e de comunicação com Foz do Iguaçu. A penetração ao interior e a retração do litoral dessas duas regiões resulta que “ele se tornam mais ou menos excêntricos”<sup>11</sup>.

As outras duas regiões, o Nordeste subequatorial e a Vertente Oriental dos Planaltos, são agrupadas pelo autor em uma única região, o Brasil Longitudinal, que, congregando a área entre o golfo de São Luís e a Guanabara, teria o papel funcional de “ligar, homogeneizar, amarrar os dois brasis essenciais do ponto de vista continental, o platino e o amazônico”<sup>12</sup>. A unidade política do território consistiria na capacidade aglutinadora do Brasil longitudinal, por meio marítimo, como foi o caso na maior parte do Império, mas também por vias terrestres, do qual são exemplos as bandeiras paulistas para o interior do Nordeste e do Norte.

Nessa questão, a força aglutinadora do Brasil longitudinal deve ser complementada por uma política de comunicações que se aproveite dos mais diversos meios de comunicação para propulsionar não somente a integração territorial entre os diferentes brasis, como para permitir que os dois brasis nos extremos norte e sul desempenhem suas funções de penetração em direção ao centro do continente sul-americano. O esquema de navegação no Rio Parnaíba e

---

<sup>11</sup> TRAVASSOS, Mario. p.129-130

<sup>12</sup> TRAVASSOS, Mario. p.131.

no Rio São Francisco deveriam ser complementados por trilhos na comunicação entre o norte de Minas Gerais e o interior nordestino. Os portos no Brasil longitudinal propiciariam a convergência dos brasis que se direcionam ao centro da massa continental. O aproveitamento do potencial dessas bacias e a construção de vias acessórias expandiriam a capacidade econômica do Brasil longitudinal, devido a sua característica atlântica, o que reforçaria o papel aglutinador dessa região. As bacias hidrográficas devem ser aproveitadas pela sua função coordenadora, assim como os lugares propícios para a construção de portos devem ser usados para maximizar a posição do litoral brasileiro. As rodovias e ferrovias deveriam complementar esses esforços, para que se pudesse traduzir a expressão continental do Brasil em verdadeira influência geopolítica sobre seu espaço circundante. Do mesmo modo, a aviação, cujo uso ainda era incipiente à época, também recebia a devida atenção pelo autor, como alternativa para superar longas distâncias.

A complementariedade e pluralidade dos meios de comunicação e transporte traduziam-se em verdadeiro projeto de poder. No caso do Brasil platino, ressalta-se o esquema de neutralização da bacia do Prata, no sentido de aproveitar a expressão atlântica do país. De acordo com a visão do autor, o esquema de comunicações no Brasil platino, por meio da extensão da ferrovia noroeste até Corumbá e a construção de uma via até Foz do Iguaçu, complementa-se por meio do aproveitamento dos Portos de Santos, Paranaguá, São Francisco, Porto Alegre e Rio Grande. Nesse sentido, Travassos critica veladamente a construção da ponte entre Paso de los Libres-Uruguaiana, pela qual o Brasil agia como “se por efeito de gravidade”<sup>13</sup> a expandir a centralidade do porto de Buenos Aires.

No caso do Brasil amazônico, seu potencial é manifesto pelas suas condições naturais, sem a necessidade de empreendimentos tão expressivos quanto os propostos no caso do Brasil platino. Ao sul, o Rio Madeira alcança o planalto boliviano ao formar os rios Mamoré, Beni e Madre de Dios, com a possibilidade ainda de influenciar o território transandino, por meio do Paso de Santa Rosa. No oeste, destacam-se os afluentes Ucaiali e Marañon, no território peruano, e, no noroeste, o afluente do Putumaio, no território colombiano, que também providenciam passagem pelos Andes por meio do Nudo de Pasco. Mais ao norte, o Rio Negro repercute diretamente na bacia do Orinoco e Madalena, e o Rios Branco e Trombetas sobre os territórios das guianas. À época já havia empreendimentos que poderiam fortalecer o caráter centrípeto do Amazonas, como a Madeira-Mamoré, mas deveriam expandir-se as formas mais modernas de comunicação para aproveitar o potencial amazônico.

---

<sup>13</sup> TRAVASSOS, 1947, p.235.

Destaca-se que o potencial amazônico também era comprometido pelas suas condições naturais, um Inferno Verde, e pela baixa densidade demográfica, de modo que uma política decisiva naquela região seria mais viável por meio do estabelecimento de populações capazes de dar prosseguimento às vias de comunicação com os países vizinhos.

Entre os artigos inseridos no apêndice da obra, o autor demonstra o apoio à política de Marcha para o Oeste, implantada no governo Vargas, que seria uma verdadeira política de ocupação do oeste brasileiro. O Mato Grosso, que à época incluía o Mato Grosso do Sul, seria um território chave por pertencer tanto ao Brasil platino quanto ao Brasil amazônico; uma extensão da capacidade de atração de São Paulo, da qual derivaria os projetos de ligação da ferrovia Noroeste paulista até Corumbá, e de Ponta Porã a Porto Murtinho, e de atração da vertente amazônica sobre a Bolívia mediterrânea; uma terra de enorme potencial, tanto econômico quanto político pelas referidas conexões. Para fazer jus a todo esse potencial, dever-se-ia aumentar a população nesse interior e aumentar os investimentos no local.

Mario Travassos, em suma, revela, em pouco mais de duzentas páginas, sua visão de como o Brasil deveria portar-se para aumentar sua projeção no continente sul-americano de acordo com as contingências apresentadas. Entre as recomendações, estão políticas de atração dos países mediterrâneos, que estão, em grande medida, relacionadas ao Brasil platino, do centro-sul do país. Há também políticas territoriais locais, para o aproveitamento do potencial brasileiro, principalmente nas regiões de baixa densidade demográfica, como o Mato Grosso e o Norte, e de baixo desenvolvimento social, como o Nordeste. Algumas dessas recomendações foram seguidas posteriormente pelo Brasil, outras, não, como se observará posteriormente.

Ademais, Travassos deixa em aberto as consequências geopolíticas de outras manifestações que se apresentavam ainda de modo incipiente. Como o autor<sup>14</sup> ressalta:

“Quais as demais ações neutralizantes que se sucederão a cada lance da partida, em favor da bacia amazônica, notoriamente em retardo quanto à sua antagonista? De que modo atuarão certos fatores novos como os surtos da aviação comercial, o transbordo da riqueza andina, a imigração japonesa, as iniciativas e o capital ianque? Que reações políticas advirão daqueles lanços, da intervenção desses novos fatores? Que papel caberá aos Estados mediterrâneos em presença de atuações políticas de tal modo divergentes?”

Não há, nesse sentido, recomendações específicas sobre a rivalidade emergente entre Brasil e Estados Unidos, prevista pelo autor – há somente a recomendação geral de influenciar o planalto boliviano para barrar as influências ianques.

---

<sup>14</sup> TRAVASSOS, Mario. p.171-172

Desse modo, Travassos providenciou uma valiosa chave de leitura de como seria o papel do Estado planejador que se desenrolava no pós 1930, para além da questão econômica.

Deve-se destacar, todavia, que Travassos não demonstra preocupação específica com a industrialização ou o desenvolvimento de um mercado interno ou financeiro, baseado na dívida pública. O autor, em verdade, reconhece a relevância dos recursos para o desenvolvimento econômico e sua importância, para o incremento do poder brasileiro – sem questionar, contudo, a estratégia de desenvolvimento econômico.

A obra de Travassos influenciara o pensamento de Lysias Rodrigues e Golbery do Couto e Silva<sup>15</sup>. Ambos concordaram, em grande medida, com os pontos de conflito no continente e com a necessidade de integração física, mas somaram outras considerações. Rodrigues, no contexto de Guerra Fria, argumenta que a aliança com os Estados Unidos seria a forma de se conter a ameaça argentina e de se consubstanciar o poder brasileiro sobre a América do Sul. Couto e Silva argumenta a favor da aliança com os Estados Unidos não somente como forma de garantir a projeção do Brasil sobre o continente sul-americano como para providenciar ao país o controle sobre o Atlântico Sul. Para Couto e Silva, a posição do Brasil e seu caráter cristão e estável o condicionaria a ser um baluarte contra a ameaça comunista.

Couto e Silva, assim, expõe a tese do “aliado preferencial” em relação aos Estados Unidos, a partir do qual o Brasil poderia exercer o cerco contra Argentina e expandir para o Atlântico Sul como contrapartida ao esforço de defesa contra a subversão global<sup>16</sup>.

De acordo com a hipótese apresentada na dissertação, para se alcançar o objetivo identificado pelo autor, a estratégia brasileira passaria por um programa de industrialização pesada e de aliança com os Estados Unidos, como forma de conseguir maior protagonismo na América do Sul – com investimentos e maior influência econômica e política nos países vizinhos. Ao mesmo tempo, como previra Travassos, o aumento do poder brasileiro necessariamente colidiria com os interesses estadunidenses em um dado momento, o que demandaria um novo ajuste por parte do Brasil.

## 2.2 JOSÉ LUÍS FIORI

Em *O poder americano*, José Luís Fiori expõe sua linha geral de pesquisa sobre o funcionamento do sistema moderno de Estados e da emergência dos Estados Unidos como

---

<sup>15</sup> MELLO, Leonel Itaussu de, 1997, p. 88-142.

<sup>16</sup> Idem, p.257-270.

poder global em dois artigos: “Formação, expansão e limites do Poder Global” e “O Poder Global dos Estados Unidos: formação, expansão e limites”.

Fiori argumenta como o Estado e os conflitos interestatais organizam o sentido da história não somente em termos políticos, por meio da hierarquização de relações de poder, como em termos econômicos, por meio dos quais o Estado mais forte impõe sua moeda, sua dívida pública e seu sistema de tributação como forma de expandir seu poder. A conquista e a guerra são as formas de acumulação de poder, enquanto a acumulação de riqueza ocorre na imposição da moeda estatal vencedora ao derrotado. O financiamento das guerras gerava excedentes aos bancos, de modo que também estimulavam o caráter expansivo dos Estados. A necessidade de conquista associou-se à necessidade de lucro, o que deu origem ao capital e ao sistema de acumulação capitalista moderno. O sistema internacional envolve uma dinâmica, em que a projeção internacional dos Estados e do capital ocorre sobre bases estatais.

No sistema moderno, a produção e a riqueza no interior dos Estados tornaram-se condições necessárias para a expansão de poder mundial; e o conflito permaneceu como meio para a acumulação ou conservação de poder indispensável para a expansão do capital. Nesse sentido, a acumulação e expansão do poder e do capital somente são possíveis por meio da competição e da disputa. A estabilidade do sistema internacional não derivaria, portanto, da hegemonia ou da convergência na governança do sistema internacional, mas, sim, do próprio conflito. A estabilidade seria instabilizadora.

O poder americano nasce na mesma lógica do sistema de competição interestatal, no marco das guerras entre ingleses e franceses pela hegemonia da Europa ao final do século XVIII e começo do século XIX. A independência dos Estados Unidos foi inovadora ao ser o único caso de uma colônia que conseguiu sua autonomia de uma potência em expansão, rumo à hegemonia, ao contrário das demais colônias que conquistaram a independência de potências em decadência.

A partir da Guerra Civil Americana de 1861, a expansão territorial e econômica dos Estados Unidos alcançou novos patamares. A guerra foi a principal causa para a formação do estado moderno e da economia nacional estadunidense, por meio da formação de um exército nacional e da consolidação da dívida pública do país, que serviu de lastro para o sistema bancário e financeiro nacional. Os títulos da dívida pública foram os grandes responsáveis pelo financiamento dos investimentos e dos negócios que se seguiram, conseguindo o Estado americano se desvencilhar, dessa forma, do capital inglês.

Entre 1914 e 1945, os Estados Unidos começaram a estabelecer-se como uma potência de ordem global, mas sem capacidade de impor seus interesses e sua hegemonia às demais potências. Foram decisivos para o fim da Primeira Guerra Mundial, mas não conseguiram moldar a ordem internacional segundo seus princípios e tampouco enfraquecer o colonialismo das potências europeias. Da mesma forma, até o final da Segunda Guerra Mundial, as grandes potências mundiais não conseguiram estabelecer um consenso sobre o padrão monetário-financeiro, havendo a concorrência entre várias áreas monetárias.

Ao final da Segunda Guerra Mundial até a crise da década de 1970, há os elementos propícios para a construção da hegemonia americana, com o enfraquecimento das grandes potências europeias e o surgimento da União Soviética como a nova ameaça para a Europa.

O sistema monetário-financeiro estabelecido na Conferência de Bretton Woods, em 1947, conferiu ao dólar a função de principal moeda do sistema internacional, por meio do padrão dólar-ouro. O desenho institucional revelava uma proposta de uma moeda estável, da principal potência, lastreada no ouro, em que haveria pouca liberdade para a especulação. O dólar fixo tornou-se a base da internacionalização das corporações estadunidenses pelo mundo. A ameaça apresentada pela União Soviética e a estratégia de contenção exposta na Doutrina Truman determinaram que a posição central do dólar fosse usada para promover o desenvolvimento dos países no entorno da União Soviética, por meio do Plano Marshall, por exemplo, e no uso desses espaços para a expansão do poder militar americano.

O modelo de acumulação de poder e de riqueza estadunidense, entre 1945 até a década de 1970, erigia-se na competição militar com a União Soviética e na complementação e na competição econômica com os países da região de coprosperidade, como a Alemanha e o Japão. Não havia complementariedade entre as economias estadunidense e soviética, de modo que esta poderia ser destruída, sem grandes consequências para aquela, enquanto países como a Alemanha e o Japão não deixavam de ser “protetorados militares” dos Estados Unidos, sem capacidade de competir militarmente com a potência hegemônica. A coordenação e a integração das economias permitia um ciclo virtuoso de acumulação que reforçava o papel central do dólar nas finanças internacionais ao mesmo tempo em que promovia o desenvolvimento desses países, das Grandes Potências e de alguns países da periferia. A esse período entre 1947 e 1973 deu-se o nome de era de ouro do capitalismo.

Na esfera militar, a inovação representada por esse sistema, em que a hegemonia americana se consolidou a partir da competição econômica com Estados desarmados, isto é,

ocupados por bases americanas, aumentou a presença americana de forma global nesses cerca de vinte anos.

O êxito do modelo hegemônico causou contradições que acabaram por alimentar a ruína da ordem estabelecida na década de 1940. A primeira contradição seria que a expansão do poder americano e sua consolidação incentivaram os Estados Unidos a buscarem remover quaisquer obstáculos ao seu poder global. A segunda seria que o aumento da competição dos sócios maiores por territórios e espaços econômicos gerou o renascimento econômico da Alemanha ou do Japão, os quais representavam a ameaça de o fortalecimento desses aliados estratégicos gerarem as independências políticas e a retomada de seus projetos nacionais autônomos.

O fim das regras de Bretton Woods, a partir dos déficits com a Alemanha e o Japão, que impulsionaram a especulação em torno do dólar, a derrota na Guerra do Vietnã, a invasão soviética do Afeganistão e a Revolução Islâmica, vistas à época como uma expressão do declínio do poder americano, foram, em verdade, momentos decisivos para a reformulação da estratégia de consolidação do poder global estadunidense em bases imperiais mais do que hegemônicas.

A partir da década de 1980, os Estados Unidos consolidaram o seu poder global por meio de um ajuste conservador, com o apoio do Reino Unido, de desregulamentação do mercado financeiro e aumento expressivo dos juros nacionais, de modo a forçar os demais países desenvolvidos a também desregulamentarem seus mercados de capitais sob a pena de tornarem-se menos competitivos. O ajuste provocado pelo choque dos juros americanos teve como consequência a retomada do controle financeiro estadunidense, o que providenciou a retomada da capacidade de iniciativa no âmbito industrial e tecnológico, resguardando a liderança militar, por meio da senhoriagem do dólar.

A partir de 1980, os Estados Unidos exercem sua liderança econômica à custa de recessão nos demais países desenvolvidos e de boa parte dos periféricos que haviam se beneficiado ao longo da Era de Ouro do capitalismo. Como notável exceção, cresciam os Estados Unidos, a China e alguns países do Sudeste Asiático.

Na década de 1990, o espaço de manobra dos Estados Unidos se amplia com o desmoronamento da União Soviética. A queda do inimigo declarado desde o fim da Segunda Guerra Mundial permitiu o avanço da democracia liberal como paradigma a ser seguido pelos demais países, sob o ideário da globalização. Os Estados Unidos pressionaram a liberalização dos mercados de bens e serviços no mundo inteiro por meio do dólar e do controle das

finanças. No âmbito político-militar, os Estados Unidos estabeleciam novas bases militares no espaço de influência da ex-União Soviética, enquanto reforçavam os princípios do liberalismo econômico e político como base para sua inserção internacional.

As mudanças na ordem internacional, derivadas das diferentes estratégias usadas pelos Estados Unidos para consolidar e expandir sua posição na hierarquia de poder repercutiram no modo de inserção de países periféricos, incluindo o Brasil.

Fiori<sup>17</sup> argumenta que o rápido desenvolvimento brasileiro entre 1937 e 1980, teria sido estimulado pelos Estados Unidos para contrapor o país à Argentina. Nessa perspectiva, ainda que as estratégias de competição entre Brasil e Argentina tenham sido formuladas internamente, a rivalidade regional foi estimulada pelas potências anglo-saxônicas, de modo a manter o Cone Sul sob controle. Em dado momento, particularmente entre as décadas de 1970 e 1980, as estratégias dos Estados Unidos e do Brasil divergiram, e a aliança com a Argentina em torno de uma América do Sul unida – algo que os Estados Unidos nunca aceitaram – foi-se construindo ao final do século XX.

Ademais, durante o período de “hegemonia benigna” dos Estados Unidos, o Brasil e outros países da América Latina, assim como Japão e a Alemanha, também se beneficiaram de certa tolerância estadunidense com relação a práticas heterodoxas no âmbito econômico. Essas práticas foram seguidamente combatidas a partir da década de 1970, com a pressão dos Estados Unidos para a abertura dos mercados de capitais e de bens e serviços ao redor do mundo. Na América Latina, tal pressão resultou na abertura de alguns países como o Chile e a Argentina, ainda na década de 1970. A pressão por liberalização expandiu-se ainda mais após o fim da União Soviética, culminando com as experiências neoliberais dos anos 1990. Por fim, as repetidas crises cambiais (no México, em 1994, no Brasil, em 1999, e na Argentina, em 2001) acabaram por corroer progressivamente as bases ideológicas de sustentação do neoliberalismo<sup>18</sup>.

A inserção brasileira no período entre 1930 e 1945 é decisivamente influenciada pela expansão do poder americano sobre seu território próximo, a América Latina e o Pacífico, de modo competitivo com os capitais e a influência britânica. A expansão dos Estados Unidos era uma alternativa para a obtenção de recursos para a expansão de poder brasileiro. O modelo delineado de associação aos Estados Unidos para financiar a industrialização era

---

<sup>17</sup> FIORI, José Luís, 2014

<sup>18</sup> FIORI, José PADULA, Raphael & VATER, Maria Claudia, 2013, p. 22-23.

contrário e oposto à estratégia bem-sucedida até então da Argentina de desenvolvimento agrário-exportador, associado ao Reino Unido<sup>19</sup>.

A partir de 1945, a nova ordem internacional foi vista como uma oportunidade para definir uma estratégia de inserção internacional por meio do aprofundamento da aliança com os Estados Unidos. Ainda que a América Latina não fosse uma região estratégica, foi nesse período de 1945 a 1973 que o Brasil buscou recursos externos para alavancar seu projeto de desenvolvimento, para rearmar suas forças armadas e para expandir seus projetos de integração física na América do Sul. A partir da crise do começo da década de 1970, e principalmente durante o governo Geisel, com a adoção de um “capitalismo de Estado”, o Brasil começou a adotar estratégia crescentemente nacionalista de modo a garantir a autonomia do país e não depender da potência do norte para seus projetos de expansão de poder, principalmente na América do Sul<sup>20</sup>.

Com a retomada do poder americano, na década de 1980, o Brasil viu-se em profunda crise. Sem contar com os recursos existentes durante o período de ouro do capitalismo e sem a diversidade de fontes e de parcerias disponíveis no interregno do governo Geisel, a normalização e aprofundamento das relações com a Argentina foi a estratégia perseguida para não afetar a posição consolidada do Brasil no continente. A década de 1990 foi um aprofundamento da tendência neoliberal da década de 1980. A resposta brasileira foi a de aceitar as reformas econômicas impostas pelos Estados Unidos ao mesmo tempo em que procurava a Argentina e o Mercosul como espaços para adaptar a estrutura produtiva brasileira à nova realidade que se desenhava. A América do Sul como espaço de cooperação e atuação privilegiada da política externa brasileira seria ainda consolidada pela criação da UNASUL, na primeira década do século XXI.

Entre a motivação dos estadistas brasileiros em consolidar a projeção do país na América do Sul, como expresso na obra de Mario Travassos, e o desafio de lidar e de identificar as oportunidades e as ameaças derivadas do sistema internacional comandado pelos Estados Unidos, seja como potência hegemônica, seja como império, desenha-se a história da política externa brasileira para a América do Sul e os padrões de conflito e cooperação com a Argentina.

---

<sup>19</sup> FIORI, José Luís, 2014.

<sup>20</sup> Idem.

### **3 O BRASIL NO PERÍODO DE ASCENSÃO GLOBAL DOS ESTADOS UNIDOS (1930-1945)**

#### **3.1 A INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL ANTES DE 1930**

As relações do Brasil com a América do Sul podem ser compreendidas no marco da desconfiança entre o país e a Argentina, e as diferenças dos dois países quanto à estratégia de inserção internacional, principalmente com relação aos Estados Unidos.

A rivalidade brasileiro-argentina era tributária, em grande medida, do passado colonial e das disputas territoriais que opunham, de um lado, a América Portuguesa e, de outro, o Vice-reino do Prata, entidade político-administrativa, que abarcava, em dado momento, a Argentina, o Uruguai, o Paraguai e parte da Bolívia. Ao longo do período colonial, a tensão aumentaria devido à direção da expansão dos luso-brasileiros aos rios que formariam o grosso do contorno territorial brasileiro e o uso dos rios tributários do Rio da Prata pelos espanhóis para o escoamento da produção colonial. O controle da desembocadura do Rio da Prata suscitaria por muito uma disputa secular entre os dois povos<sup>21</sup>.

No século XIX, as intervenções do Império nos países vizinhos para a garantia do interesse nacional tornaram-se marcas da política externa imperial, desde a Guerra Cisplatina passando pela Guerra contra Oribe e Rosas até culminar na Guerra do Paraguai, um conflito que se estendeu pela obstinação em capturar e assassinar o comandante e presidente paraguaio Solano Lopez. Terminada a Guerra, o Brasil manteve tropas no país guarani por mais uma década devido à desconfiança contra a Argentina. Da mesma forma, o Império também fez uso do recurso financeiro para promover seus interesses no Prata<sup>22</sup>, incentivando seus aliados políticos locais<sup>23</sup>.

Os republicanos brasileiros acreditavam que as desconfianças com relação ao Brasil advinham do peculiar sistema de governo brasileiro e que poderiam ser solucionadas pelo o que acreditavam ser o caráter mais pacífico da política externa republicana. Passado o momento inicial da proclamação, as desconfianças logo afloraram novamente, com a decisão relativa à questão de Palmas favorável ao Brasil em decisão arbitrada pelo presidente americano Grover Cleveland<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> GOES FILHO, Synésio Sampaio 1999, p.173-179, 185-195.; HOLANDA, 2003, p. 349-395.

<sup>22</sup> Tal política ficou conhecida como “diplomacia dos patacões”, devido ao uso ao nome dado à moeda de prata usada à época. Ver DORATIOTO, Francisco. 2014, p.30.

<sup>23</sup> DORATIOTO, Francisco. Op.cit., p.26-60.

<sup>24</sup> BUENO, Clodoaldo, 2002.

No período marcado pela atuação do Barão do Rio Branco como advogado das questões lindeiras, como a de Palmas, e no comando do Itamaraty, cargo que exerceu por dez anos de sua vida, ficou clara que a rivalidade entre Brasil e Argentina advinha de questões mais profundas do que somente diferenças de regimes políticos. Com a instabilidade vinda dos primeiros anos republicanos e o contraponto da prosperidade e a centralização administrativa vivida pela Argentina desde o final da Guerra do Paraguai, culminando com a expansão para o Oeste e o Sul, em direção à Patagônia, o Brasil perdeu seu papel protagônico na região. A Argentina ganhava proeminência sobre o Paraguai e a Bolívia, além de aumentar seus gastos em rearmamento, desequilibrando a balança de poder militar em seu favor<sup>25</sup>. As iniciativas brasileiras eram calculadas e buscavam a manutenção dos interesses brasileiros sem a necessidade de intervenções de força ou dispêndios financeiros. Rio Branco aproximou-se do Uruguai e do Chile e era entusiasta de um pacto de “cordial inteligência” entre a Argentina, o Brasil e o Chile, o Pacto ABC<sup>26</sup>. De acordo com Doratioto<sup>27</sup>, essa proposta refletiria a única forma de o Brasil exercer hegemonia na região: de maneira pactuada com a Argentina. Rio Branco teria percebido que a supremacia militar brasileira do período imperial, derivada de sua precoce centralização política, não era mais realidade, dado a centralização política argentina ao final do século XIX e o crescimento econômico do país vizinho<sup>28</sup>. Com relação aos demais países sul-americanos, Rio Branco negociou e definiu todas as questões de fronteira ainda pendentes, adotou uma postura de apoio aos governos constituídos e de abstenção nos assuntos internos dos outros países enquanto para a Argentina adotou política de cordialidade e tolerância, evitando confrontos. Ainda que Rio Branco tivesse consciência da inferioridade militar brasileira, de modo que buscasse a modernização das forças armadas brasileiras pela compra de armamentos, como três grandes encouraçados – *dreadnoughts* – do Reino Unido, aceitou entrar em negociações com a Argentina para desistir da compra do terceiro navio.

Outro exemplo de como se manifestava a desconfiança mútua residia nas Conferências Pan-americanas. O Brasil, em geral, apoiava as iniciativas americanas para o continente enquanto a Argentina resistia às mesmas propostas. Para Rio Branco e os estadistas brasileiros que o sucederam, a aproximação com a potência em ascensão do Norte

---

<sup>25</sup> MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto, 2010.

<sup>26</sup> O Pacto ABC seria proposto novamente pelo chanceler sucessor do Barão do Rio Branco, Lauro Muller, mas tampouco foi a entente estabelecida, ainda que tenha atuado conjuntamente na crise do Porto de Veracruz, no contexto da Revolução Mexicana.

<sup>27</sup> DORATIOTO, Francisco, 2000.

<sup>28</sup> JAGUARIBE, Hélio, 2006, p. 31-32.

fazia sentido econômico como o maior comprador de café brasileiro e era benéfica aos objetivos político-estratégicos do país, principalmente em meio às ameaças dos imperialismos europeus<sup>29</sup>. Ao passo que a Argentina observava o crescimento americano com apreensão e valorizava o europeísmo de sua política exterior.

Na conferência de Santiago (1923), o programa de reequipamento das forças navais brasileiras foi seriamente contestado por Argentina e Chile, que acusaram o Brasil de militarismo. Os estadistas brasileiros já haviam percebido a necessidade de reequipar as forças armadas brasileiras diante do quadro de inferioridade existente do Brasil entre os países do ABC. Após o desfecho da Primeira Guerra Mundial, o Brasil realizou acordos para a modernização militar brasileira, auxiliado pela França e pelos Estados Unidos. O impasse quanto à questão do desarmamento evidenciou o isolamento brasileiro no quadro regional e a preeminência argentina<sup>30</sup>.

A liderança da Argentina como uma alternativa aos Estados Unidos fazia-se presente desde a primeira conferência pan-americana e aumentava à medida que a economia argentina crescia, impulsionada pela agroexportação, e à medida que o intervencionismo estadunidense gerava mais receios perante os demais países da região. A projeção argentina para seu entorno regional evidenciava-se pela construção de redes ferroviárias que ligavam o porto de Buenos Aires aos vizinhos, desde o Chile e a Bolívia até o Peru<sup>31</sup>. Da mesma forma, a Argentina possuía um orçamento militar maior do que o brasileiro assim como uma maior capacidade de mobilização de tropas.

O Brasil, que havia realizado a centralização política ao longo do período imperial, observava a Argentina completar a sua a partir do final da Guerra do Paraguai e do domínio do Partido Conservador no poder. Ao mesmo tempo, a Argentina avançava no âmbito econômico, com a integração econômica do território, e militar, enquanto o Brasil ainda observava o padrão de arquipélago econômico<sup>32</sup>, com baixo nível de crescimento, e a perda de sua supremacia militar e naval na bacia do Prata. O próprio modelo federalista introduzido pela primeira constituição republicana também diminuiu a relevância do poder central em favor das oligarquias e das forças armadas regionais.

---

<sup>29</sup> Rio Branco não se opunha ao Corolário Roosevelt como fizera a Argentina, por meio da elaboração da Doutrina Drago.

<sup>30</sup> GARCIA, Eugenio Vargas. 2003.

<sup>31</sup> TRAVASSOS, Mario, 1946.

<sup>32</sup> FURTADO, Celso, 2005.

Com relação aos países amazônicos, os contatos brasileiros eram ainda mais escassos ao longo do século XIX e começo do século XX. Sendo a selva amazônica região longínqua também dos centros administrativos dos demais países da América do Sul, o Brasil conseguiu estabelecer suas fronteiras ao Norte de modo pacífico. Em geral, as principais questões de fronteira somente envolveram imbróglis com grandes potências europeias, seja com a França e a Inglaterra, nas Guianas, seja com os Estados Unidos que buscavam a abertura do Amazonas para a navegação. Mesmo no caso acreano, a preocupação maior da diplomacia brasileira referia-se a possibilidade do território ser entregue a uma empresa de exploração de borracha anglo-americana (Bolivian Syndicate).

As relações econômico-comerciais brasileiras estavam bastante atreladas aos Estados Unidos e às potências europeias. No comércio com os vizinhos, destacava-se o fluxo com a Argentina, ainda que fosse diminuto em comparação com o comércio com os países do Norte. Destaca-se que não havia motivos econômicos a separar Brasil e Argentina, visto que seus produtos não competiam entre si, mas se complementavam.

### 3.2 CONTEXTO INTERNACIONAL ENTRE 1930 E 1945

Entre a década de 1930 e o final da Segunda Guerra Mundial, o mundo viveria uma grave crise internacional, com retração do comércio internacional, devido à crise financeira de 1929, e com o grave conflito internacional que impactaria decisivamente a história mundial.

O fim da Era da Catástrofe<sup>33</sup> seria decidido em favor da hegemonia dos Estados Unidos, potência que disputava, simultaneamente, a liderança econômica – comercial e financeira – com o Reino Unido, e a política-ideológica, contra a Alemanha nazista. Nesses quinze anos, os Estados Unidos avançariam sobre o espaço econômico do Reino Unido, principalmente na América Latina, estabelecendo-se como principal agente financiador desses países, visto que já contavam com uma posição comercial privilegiada. Ao mesmo tempo, os Estados Unidos também avançariam para conter a súbita ascensão da influência nazista no continente.

Ambos os esforços norte-americanos traduziram-se, na América Latina, na Política da Boa Vizinhança, uma nova abordagem da diplomacia estadunidense que visava a revigorar o Pan-americanismo. Nessa nova lógica, as intervenções praticadas pelos Estados Unidos, em defesa da democracia e do pagamento das dívidas dos países latino-americanos, cederiam

---

<sup>33</sup> HOBSBAWN, Eric, 1995.

lugar a uma política de defesa dos governos constituídos – ditaduras ou não – e de maior apoio ao desenvolvimento econômico, em troca de apoio às iniciativas estadunidenses.

O Brasil perceberia as vantagens da aliança com os Estados Unidos, que se formava desde a época do Barão do Rio Branco, principalmente pelo comércio. A Argentina privilegiaria as relações tradicionais de complementariedade com a Inglaterra.

### 3.3 A ERA VARGAS: DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL E GESTÃO TERRITORIAL.

No começo de 1930, com os efeitos da Grande Depressão e a entrada do governo revolucionário, liderado por Getúlio Vargas, a preocupação central do Brasil no âmbito externo era reanimar o comércio, principal fonte de renda do país. Após uma tentativa falha de reestabelecer os fluxos de comércio por meio de tratados de livre comércio com cláusula de nação mais favorecida<sup>34</sup>, a política econômica do governo modificou-se, iniciando-se um programa de defesa do café. A proteção à atividade econômica deu abertura a um processo de incentivo à produção nacional, estimulando a industrialização por substituição de importações.

O Estado aos poucos começou a ser o principal agente da industrialização brasileira, primeiramente na esfera normativa (regulação) e crescentemente na esfera produtiva (planejamento, financiamento e produção direta de bens e serviços)<sup>35</sup>, especialmente a partir do Estado Novo (1937-1945), período de institucionalização da ditadura varguista. Da mesma forma, o período varguista de 1930 e 1945 consistiu numa expansão dos direitos trabalhistas e da intervenção estatal em prol da industrialização brasileira, especialmente a partir de 1937.

A industrialização servia também aos interesses da classe diretamente envolvida no golpe do Estado Novo de 1937. Logo após a decretação do golpe, o governo brasileiro interrompeu o pagamento da dívida externa com o objetivo de reequipar a economia e realizar compras militares; mais tarde, entraria em vigor o Plano de Obras Públicas e Aparelhamento do Estado. Como afirma Svartman (2008):

“A questão do aparelhamento militar e da sua articulação como desenvolvimento de uma indústria bélica, que por sua vez dependia a longo prazo da industrialização mais ampla do país, estava no núcleo da aliança estabelecida entre Getúlio Vargas e os militares por ocasião da implantação do Estado Novo. Sobretudo depois de 1937, Vargas assumiu o discurso militar, que fundia defesa nacional e industrialização”<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> SEITENFUS, 2006, p. 164-165.

<sup>35</sup> GIAMBIAGI, Fabio, 2011.

<sup>36</sup> SVARTMAN, Eduardo Munhoz, 2008, p. 80-81.

Da mesma forma, o governo também procurou desenvolver o planejamento territorial do país. São exemplos mais expressivos a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) e o Instituto Nacional de Estatística, que seria o começo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Da mesma forma, a expansão para o oeste do país seria estimulada, por meio da Marcha para o Oeste e seria desenvolvido o primeiro Plano Geral de Viação<sup>37</sup>.

Havia, nesse sentido, um sentido para a industrialização e para o desenvolvimento econômico que estava intimamente relacionado à segurança nacional e a uma política de aumento do poder brasileiro.

Nesse sentido, cabia à diplomacia do país estabelecer a ponte entre os planos de desenvolvimento e integração do território ao contexto internacional vigente.

### 3.4 POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NA DÉCADA DE 1930

Com o fim do padrão-ouro, em 1931, e a decadência da libra, os laços com os Estados Unidos aumentaram em detrimento do comércio com o Reino Unido, enquanto o interesse mútuo de Brasil e Alemanha, esta em franca recuperação econômica, também se elevou.

O comércio compensado (sem uso de moeda forte) com a Alemanha crescia fortemente, baseada na exportação de matérias primas brasileiras, principalmente café, e na importação de bens industrializados em contraposição ao comércio firmado em bases liberais com os Estados Unidos. A opção alemã também era cogitada para a modernização das Forças Armadas, como ocorrera antes da Primeira Guerra Mundial, e para a construção de uma grande siderúrgica nacional. A essa indefinição estratégica de Vargas com relação a optar pelos Estados Unidos ou pela Alemanha, Gerson Moura cunhou o termo “equidistância pragmática”<sup>38</sup>.

Com relação à América do Sul, o Brasil desempenhou relevante papel de mediação no seu entorno regional na década de 1930, seja entre países que romperam relações diplomáticas (Peru e Uruguai; Venezuela e México), seja em conflitos fronteiriços – a Guerra do Chaco, entre 1932 e 1935, envolvendo Bolívia e Paraguai, e na Questão de Letícia, entre 1932 e 1934, envolvendo Colômbia e Peru<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> ALMEIDA, Roberto Schmidt, 2003

<sup>38</sup> MOURA, Gerson, 1980.

<sup>39</sup> A Questão de Letícia envolvia território próximo da fronteira brasileira. Após a invasão de civis peruanos a porto fluvial colombiano, em 1933, o governo brasileiro liderou uma conferência diplomática para resolver o litígio, sendo a resolução alcançada em 1934.

A mediação da questão do Chaco representou o auge da hegemonia argentina na região. No começo do conflito, o papel do Brasil havia sido discreto, sem comprometer-se como mediador, mantendo a postura de tolerância quanto à Argentina, que predominava no cenário diplomático, envidando esforços para que a Bolívia não adquirisse os territórios do Chaco Boreal. A Argentina queria tanto manter o Paraguai ligado à Argentina quanto estender a influência argentina até a Bolívia, ao passo que procurava obter ao final do conflito os melhores resultados para sua nascente indústria petrolífera. Desse modo, a Argentina ajudou extra-oficialmente o Paraguai no começo da guerra e, ao final, em 1935, ao garantir seus interesses, patrocinou um acordo de paz. No mesmo ano, o Brasil também entrou nas negociações, com a situação interna controlada após os anos conturbados do governo provisório (1930-1934) e com a preocupação de que a influência da Argentina nas negociações estimulasse a projeção do país platino até a Bolívia. A participação brasileira nas negociações realçou o entendimento mútuo de Brasil e Argentina, mas afastou a possibilidade de manutenção da hegemonia argentina no Paraguai e sua extensão até a Bolívia, haja vista o aumento dos contatos políticos do Brasil com esses dois países e o ressentimento quanto à atuação argentina no favorecimento ao Paraguai no primeiro momento e quanto à imposição da paz sem considerar os pleitos paraguaios, num segundo. Ao final da década de 1930, aumentaram os acordos bilaterais de cooperação para melhorar a comunicação e os transportes entre Brasil e Paraguai e Brasil e Bolívia. Considerando que o Brasil aumentava sua influência sobre o Uruguai no mesmo período, percebe-se a relativa perda de influência argentina ao final da década de 1930.

Os termos da paz relativos ao desfecho da Guerra do Chaco garantiram a posse da maior parte do território contestado ao Paraguai, assegurando a livre navegação do rio Paraguai à Bolívia. A participação conjunta de Brasil e Argentina para a resolução dessa crise é sintomática de um período em que os dois países buscaram o entendimento mútuo e a cordialidade, como se evidenciou pela troca de visitas entre os mandatários – Getúlio Vargas e Agustín Pedro Justo<sup>40</sup> – e a assinatura do Pacto de Não-agressão Saavedra Lamas.

O período do final da década de 1930 e começo da de 1940 poderia ser propício para o começo de um processo de estreitamento das relações Brasil-Argentina. A crise nas exportações de Brasil e Argentina para os países desenvolvidos fortaleceu o comércio entre os dois. No *Plan de Reactivacion Económica*, elaborado pelo Ministro da Fazenda argentino,

---

<sup>40</sup> Nessas trocas foram assinados o Tratado de Comércio e Navegação e o acordo para a construção da Ponte entre Uruguaiana e Pasos de los Libres.

Federico Pinedo, com a ajuda de Raúl Prebisch, previa-se o redirecionamento da economia argentina para a industrialização e para o mercado interno, com crescente comércio para a América Latina, em especial o Brasil<sup>41</sup>. Em 1941 foi formulado o Tratado de Livre Comércio Progressivo entre Brasil e Argentina com cláusulas que previam o estabelecimento de políticas comuns em matéria de política industrial e agropecuária. Previa-se que o acordo de livre comércio poderia desenvolver-se para uma união aduaneira, possivelmente englobando toda a América do Sul. O tratado, no entanto, é rejeitado pelas elites conservadoras argentinas e não é ratificado.

### 3.5 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA ENTRE 1940 E 1945

Com o passar do tempo, a opção americana foi-se estabelecendo sobre a alemã. Entre 1939 e 1942, os Estados Unidos buscaram o apoio do Brasil ao esforço de guerra, como a cessão de bases no Nordeste e a oferta de materiais estratégicos como óleo de mamona, cristal de quartzo e borracha<sup>42</sup>.

O Acordo Interamericano do Café de 1940 é exemplo de iniciativa que visava manter os preços do principal produto de exportação brasileiro estável. Já no início da década de 1940, os capitais norte-americanos foram vitais para a criação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e da mineradora Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), esta realizada em acordo com os britânicos, que detinham os direitos de exploração em Minas Gerais ainda na República Velha. Além desses fatores, com o início da Guerra e o bloqueio inglês, reduzir-se-ia drasticamente o comércio com a Alemanha e sua influência no Brasil.

O período em que o Brasil realmente engajou-se no conflito até o final da guerra (1942-1945), também foi um período de recuperação econômica após alguns anos de baixo crescimento entre 1937 e 1942. O Brasil ampliou sua gama de produtos exportados, especialmente para os Estados Unidos, sob o marco dos acordos comerciais de Washington de 1942. Da mesma forma, grandes somas de exportações estadunidenses foram direcionadas ao Brasil, sob o marco da legislação “Lend and Lease” que permitia a oferta de produtos americanos aos aliados com pagamento a ser definido no pós-guerra. O Brasil foi o quinto maior beneficiado do programa. Ademais, aumentariam os investimentos americanos no Brasil, dos quais são evidência as empresas de capital misto CSN e CVRD já citadas<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> CANDEAS, Alessandro, 2010, p. 168-172.

<sup>42</sup> MOURA, Gerson, 1980.

<sup>43</sup> ABREU, Marcelo de Paiva 2013.

Da mesma forma, a rivalidade com a Argentina e o temor dos militares brasileiros sobre a superioridade militar argentina serviria de grande valia para estimular a ajuda estadunidense ao Brasil. A demora da Argentina em romper com Eixo, especialmente a partir do golpe de 1943 na Argentina, realizado por um grupo de militares nacionalistas, assim como o golpe nacionalista na Bolívia, interpretada como uma ação influenciada pelos argentinos e pelo nazismo, reforçaram o pedido brasileiro de mais armamentos, como forma de reforçar a fronteira<sup>44</sup>, e de participação na Segunda Guerra Mundial. Ainda assim, o comércio aumentaria, em grande medida por causa da guerra, e o Brasil supera o Reino Unido em 1944 como provedor de manufaturas à Argentina.

A volta das desconfianças com a Argentina no contexto da Segunda Guerra Mundial demonstra a dificuldade em se estabelecer um período duradouro de cooperação entre os dois países. Em verdade, na Argentina acreditava-se na inconveniência de se declarar guerra contra o Eixo, sob o risco de suas exportações para a Europa, sobretudo para a Grã-Bretanha<sup>45</sup>, serem interceptadas por submarinos alemães, mas foi visto como uma resistência e uma demonstração de simpatia da Argentina pelo Eixo, especialmente após o golpe militar de 1943 deflagrado pelo grupo de oficiais nacionalistas que buscavam estabelecer a ordem interna no país. Do mesmo modo, os Estados Unidos não se apresentavam como um mercado de destaque para a Argentina, visto que produziam artigos agropecuários semelhantes.

As décadas de 1930 e 1940 revelam a continuidade do padrão de relacionamento entre os principais países do hemisfério ocidental como ocorria no começo do século XX. A condição de parceiro privilegiado que o Brasil conferia aos Estados Unidos permaneceu mesmo com o crescimento da Alemanha e do prestígio teutônico principalmente entre as elites militares, enquanto a Argentina continuou com uma posição de forte resistência com relação às iniciativas americanas para o restante do continente, refletindo, em parte, a convicção das elites conservadoras na manutenção de um relacionamento estreito com o Reino Unido. Ao mesmo tempo, o Brasil mantinha a postura de cordialidade e tolerância com a Argentina<sup>46</sup> como se iniciara na gestão Rio Branco.

Apesar de o Brasil manter-se aliado aos Estados Unidos ao longo da Segunda Guerra Mundial, especialmente a partir de 1942, o país manteve uma posição precavida em relação à

---

<sup>44</sup> A preocupação com as fronteiras evidenciou-se com a Segunda Guerra Mundial e o perigo de uma invasão terrestre. A criação dos territórios federais de Ponta Porã e do Iguazu em 1943 são sintomáticos.

<sup>45</sup> Moniz Bandeira (2010) percebe que as pressões contra o governo nacionalista argentino tinha como alvo também a Grã-Bretanha com quem disputava a hegemonia internacional.

<sup>46</sup> Ainda em meio às desconfianças, Brasil, Argentina, Chile e os Estados Unidos seriam os co-garantes do Protocolo de Paz entre Peru e Equador, de 1942.

Argentina, que não aceitou declarar guerra à Alemanha. O governo de Getúlio Vargas, por exemplo, resistiu às pressões norte-americanas que pediam por um bombardeio de Buenos Aires<sup>47</sup>, além de ser crítico às sanções econômicas aplicadas pelos EUA devido à reticência argentina. Ao mesmo tempo, ao final da guerra, o Brasil insistiu para que a Argentina pudesse assinar a Ata de Chapultepec, o que abriria caminho para que o país platino não se mantivesse isolado diplomaticamente<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> Em 1944, uma frota norte-americana acompanhada por navios brasileiros bloquearam o Rio da Prata, enquanto bombardeiros estadunidenses sobrevoavam o estuário. De acordo com o plano, os americanos agiriam sob o comando brasileiro. O comandante do Estado-maior, Goes Monteiro, consulta o Itamaraty sobre um ataque à Argentina, o qual é rejeitado. Ver Moniz Bandeira (2010).

<sup>48</sup> CANDEAS, Alessandro, 2010, p. 176-178.

## **4 O BRASIL NO PERÍODO DA CONSOLIDAÇÃO DA HEGEMONIA AMERICANA, DE 1945 A 1973.**

### **4.1 CONTEXTO INTERNACIONAL NO PÓS-SEGUNDA GUERRA MUNDIAL ATÉ 1973**

Os Estados Unidos saíram da Segunda Guerra Mundial como a principal potência mundial, a posição hegemônica inquestionável no mundo capitalista, com quase dois terços da produção industrial do mundo. A ordem financeira internacional seria organizada de acordo com os interesses dos Estados Unidos, sob o padrão dólar-ouro. A ênfase na segurança e no desenvolvimento econômico correspondia aos interesses estratégicos de contenção da União Soviética, de acordo com a Doutrina Truman. Emergia a ordem internacional em contexto de bipolaridade e disputas por esferas de influência.

Os anos entre 1945 e 73, considerados os anos dourados do capitalismo, desenvolver-se-iam a partir do guarda-chuva de proteção militar e econômico-financeiro dos Estados Unidos<sup>49</sup>. A Europa e o Japão seriam reconstruídos sob o amparo definido em alianças militares, como a OTAN, e no aumento da participação do capital estadunidense na produção de bens básicos para as economias ocidentais. Lógica semelhante ocorreria a partir da Guerra da Coreia, nos anos 50, com a criação da OTASE, e com o aporte de recursos norte-americanos e gastos militares naquela península e no sudeste asiático. Nesse modelo, o dólar americano servia de base para a expansão das corporações americanas, que, por meio da internacionalização do seu capital, inauguravam nova divisão internacional do trabalho, onde o comércio correspondia basicamente a transações entre matrizes e filiais<sup>50</sup>.

Nesse contexto de cerceamento de União Soviética e de fomento ao crescimento de seus aliados estratégicos, países como a Alemanha e Japão puderam se desenvolver de modo contínuo a partir dos capitais norte-americanos e, ao final do período em pauta, competir economicamente com os Estados Unidos<sup>51</sup>.

O Brasil buscou também uma posição de “aliado preferencial” com os Estados Unidos no começo da Guerra Fria de modo a sustentar o envolvimento estratégico da Argentina como definido pelas teorias geopolíticas brasileiras desde a década de 1930, de Mário Travassos, Lysias Rodrigues e Golbery do Couto e Silva. Ao final do período em

---

<sup>49</sup> HOBBSAWN, Eric, 1995, p. 253-280; FERRER, Aldo. 2006, p.154-156.

<sup>50</sup> TAVARES, Maria da Conceição & BELLUZO, Luiz Gonzaga. 2007.

<sup>51</sup> FIORI, 2007.

pauta, com o crescimento de Alemanha e Japão, e do próprio Brasil, as possibilidades de engajamento internacional do país aumentaram de modo significativo, ainda que a hegemonia militar americana permanecesse incontestável<sup>52</sup>.

O Brasil aprofundaria seu desenvolvimento procurando extrair vantagens do relacionamento com os Estados Unidos – ainda que tenha encontrado algumas frustrações nesse percurso. A Argentina aos poucos perderia o relacionamento privilegiado com a potência decadente, a Inglaterra, e assumiria posições ora de autonomia, como na gestão de Perón, ora de “aliado preferencial”, um *key country* dos Estados Unidos. A competição de Brasil e Argentina por recursos da potência hegemônica beneficiaria, naturalmente, o próprio hegemom.

#### 4.2 O BRASIL DO PÓS-GUERRA E A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO DUTRA

O fim da guerra marca o fim do Estado Novo e o começo da República Nova ou República Liberal no Brasil (1945-1964). Nesta, os militares manteriam a influência e o prestígio que se construiu com a tomada do poder em 1930 e em 1937, enquanto os interesses das populações urbanas se intensificariam com o processo de urbanização, em contraste com o peso das oligarquias o qual geralmente se caracteriza a política da República Velha (1889-1930).

O governo de Eurico Gaspar Dutra<sup>53</sup> representou a continuidade da política de aproximação com os Estados Unidos na política externa brasileira. Na configuração da Guerra Fria que se desenhava ao longo do final da década de 1940 e começo da de 1950, o governo brasileiro posicionou-se decisivamente ao lado dos Estados Unidos na busca de ganhos econômicos e políticos, como ocorrera durante a Segunda Guerra Mundial<sup>54</sup>. Entre os exemplos de subordinação do Brasil aos Estados Unidos destacam-se o engajamento para a assinatura do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), em 1947, para a criação da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1948, e a criação da Escola Superior de Guerra (ESG), em 1949, com base na doutrina formulada pelo *National War College* americano, no âmbito político-militar, e, no âmbito econômico, a liberalização dos fluxos de capitais em conformidade com as determinações dos acordos de Bretton Woods de 1944, ainda que países como o Reino Unido não tivessem realizado o mesmo procedimento.

---

<sup>52</sup> MELLO, Leonel Itaussu de, 1997, p. 257-273.

<sup>53</sup> Eurico Dutra, do PSD, venceu outro militar nas eleições de 1945, o brigadeiro Eduardo Gomes, da UDN, o que demonstra o prestígio alcançado pelos militares junto às elites políticas e à população.

<sup>54</sup> MOURA, Gerson, 1991. p. 59s.

Outros exemplos incluem os votos na Assembleia Geral da ONU, quase sempre de acordo com os votos dos americanos, a cassação do Partido Comunista do Brasil, a ruptura das relações diplomáticas com a União Soviética e o apoio a resolução da OEA, de 1951, que declarava o comunismo como a maior ameaça ao continente americano.

A postura brasileira contrastaria com a política externa defendida por Juan Domingo Perón, que ascendeu ao poder argentino também em 1946, apesar das pressões contrárias do representante norte-americano em Buenos Aires. Nacionalista, Perón defendia a *Tercera Posición* como paradigma de política externa, rejeitando um alinhamento com os Estados Unidos ou com a União Soviética. A posição argentina não significaria que o país rejeitasse o sistema de segurança hemisférico como foi construído no Pacto do Rio ou a Organização dos Estados Americanos<sup>55</sup>, nem que o governo argentino não observasse a conveniência de se aproximar dos Estados Unidos principalmente no âmbito comercial. No entanto, várias posições de Perón iam contra os preceitos de política externa estadunidense. O neutralismo da Terceira Posição, a busca de construção de um eixo de poder e de entendimento entre o Brasil e a Argentina que fosse capaz de projetar o poder de ambos na América do Sul, a política de nacionalizações e protecionismo, a resistência em incorporar-se ao Fundo Monetário Internacional ou ao Banco Mundial e a política de estabelecimentos de tratados bilaterais iam contra o liberalismo norte-americano e à ideia de solidariedade hemisférica como concebida pelo Departamento de Estado. A Terceira Posição, no entanto, tinha sentido não somente político como econômico, dada a falta de complementariedade entre as duas economias. Havia, portanto, o natural interesse da Argentina em diversificar o destino de suas exportações, especialmente em um momento de relativo declínio do seu tradicional parceiro comercial, o Reino Unido<sup>56</sup>.

Dutra mantinha ainda a prudência com relação à Argentina, como havia feito seu antecessor, Vargas. O comércio bilateral era relativamente importante, com o Brasil buscando a continuidade das exportações de têxteis para o mercado argentino, como ocorrera durante a guerra, enquanto o trigo argentino supria bem o mercado brasileiro, especialmente em momentos de escassez nos outros centros de produção. Não havia, em termos econômicos, motivos para a rivalidade entre Brasil e Argentina, visto que a produção de ambos os países se complementavam e tendiam ao crescimento bilateral. Pelo contexto à época, a ideologia justicialista que Perón visava a propagar para outros países e as iniciativas econômicas para a

---

<sup>55</sup> Ainda que apresentasse resistências percebidas pelos EUA enquanto o Brasil fora um dos incentivadores da proposta.

<sup>56</sup> RAPOPORT, Mario, 2000, p. 446-460.

América Latina eram vistas com suspeita, como uma ameaça aos interesses geopolíticos brasileiros na região. Na Guerra Civil Paraguaia, por exemplo, a disputa interna revelou também a disputa entre Argentina e Brasil por proeminência política e econômica no país guarani. Da mesma forma, o projeto de Perón por uma união econômica na América do Sul, sob liderança argentina, tendo como eixo dinâmico a cooperação entre Argentina, Brasil e Chile (Pacto ABC), também era visto com desconfiança pela diplomacia brasileira<sup>57</sup>. Exemplo do receio com Perón consistiu na recusa em providenciar e coordenar posições para a construção de uma hidrelétrica conjunta, que beneficiaria a industrialização argentina<sup>58</sup>.

A partir da segunda metade do mandato, a postura liberal do governo Dutra foi-se amainando. Os primeiros dois anos de mandato foram marcados por uma queda nas reservas monetárias brasileiras, com o aumento das importações, impulsionadas pelo câmbio valorizado. Ao mesmo tempo, restou uma frustração com relação aos resultados da Missão Abbink<sup>59</sup> e a baixa preocupação dos Estados Unidos com as questões de desenvolvimento no Brasil e na América Latina<sup>60</sup>. Dessa forma, o Brasil começou a impor controles quantitativos de importação, priorizando as importações de maquinário em detrimento dos bens de consumo não-duráveis. A medida aprofundou a industrialização por substituição de importações iniciada na década de 1930<sup>61</sup>.

Perón, por sua vez, dava maior voz às classes médias urbanas, enfatizando a figura dos descamisados, os trabalhadores argentinos. A industrialização promovida por Perón favorecia sua base de apoio, o operariado em expansão e o funcionalismo público, e era favorecida pela acumulação de capital registrada nos anos da Segunda Guerra e pelas décadas de prosperidade vividas antes da recessão dos anos 1930. A intervenção estatal proposta por Perón com o objetivo de promover a substituição de importações representaria uma grande ruptura com relação à arraigada tradição liberal argentina que se havia consolidado no poder

---

<sup>57</sup> DORATIOTO, Francisco, 2014, p. 120-126.

<sup>58</sup> CANDEAS, Alessandro, 2010, p.203.

<sup>59</sup> A missão, liderada por Walter Abbink, consistia na realização de estudos para verificar os gargalos da economia brasileira. O que o governo brasileiro acreditava ser uma série de medidas com envolvimento direto dos Estados Unidos, como financiamento, consistiu em um conjunto de propostas liberais, para atrair investimentos externos em áreas estratégicas.

<sup>60</sup> O Brasil, desde 1947, apoiava a criação da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), que se debruçaria sobre os problemas econômicos da América Latina, em especial a industrialização. Apesar das resistências de países desenvolvidos, mesmo dos EUA, a CEPAL começou suas atividades em 1949.

<sup>61</sup> FURTADO, Celso, 2005.

entre 1880 e 1930<sup>62</sup>; no entanto, ao contrário do que ocorrera no Brasil, a industrialização argentina nesse período concentrou-se em bens de consumo<sup>63</sup>.

Perón permaneceria no poder entre 1946 e 1955, o que engloba o mandato de Dutra e o segundo mandato de Vargas no Brasil. O período varguista de 1930 e 1945 consistiu numa expansão dos direitos trabalhistas e da intervenção estatal em prol da industrialização brasileira e, da mesma forma como faria Perón, de valorização do trabalho como parte da identidade nacional<sup>64</sup>.

#### 4.3 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DE GETÚLIO VARGAS

Ao contrário do que se poderia imaginar, a relação entre Brasil e Argentina no período do segundo mandato de Vargas<sup>65</sup> não foi tão cordial quanto o período da década de 1930, de Vargas e Justo, este um representante do conservadorismo argentino. Perón mantinha a proposta de criação do Pacto ABC, o que era rejeitado pelo Itamaraty, encabeçado pelo ministro João Neves da Fontoura (o mesmo de Dutra) e, depois, por Vicente Rao. Ambos eram favoráveis à aproximação com os Estados Unidos e contrários à aliança com a Argentina ou com o peronismo. Da mesma forma, Vargas não possuía uma maioria clara no parlamento e era bastante rejeitado pelas elites do país. Internamente, as críticas contra Vargas aumentavam, e a proposta de um consórcio com o vizinho platino somente fortaleceria a oposição interna ao presidente. O congresso e a imprensa brasileiros eram em geral críticos a Perón, apresentando-o como uma ameaça ideológica, econômica e militar<sup>66</sup>.

A iniciativa de Perón para o Brasil não era isolada, o presidente argentino também buscou a diversificação das relações comerciais com outros países da América Latina<sup>67</sup>, com especial destaque para a Ata de Santiago, assinado com o Chile, além de apoiar a integração gradual da América Latina, no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina, a Cepal<sup>68</sup>, no entanto, sem o apoio brasileiro, os tratados comerciais não avançaram para a

<sup>62</sup> Apesar de estar em conformidade com os primeiros esforços de nacionalização e aumento da produção petrolífera a partir do governo Yrigoyen, de 1916.

<sup>63</sup> RAPOPORT, Mario, 2000, p. 382-386.

<sup>64</sup> Para mais sobre Vargas e trabalhismo, ver GOMES, Angela de Castro, 1994.

<sup>65</sup> Letícia Pinheiro nota que outros governos latino-americanos de cortes ideológicos parecidos poderiam convergir nesse propósito, como o do Chile, de Carlos Ibañez, a Bolívia, de Paz Estensorro, e o Equador, de Velasco Ibarra. Ver: PINHEIRO, Leticia, 2013,

<sup>66</sup> Perón aumentava as compras de armamentos, o que gerava desconfiança por parte de militares brasileiros. Ver CANDEAS, Alessandro, 2010.

<sup>67</sup> Em 1953, a Argentina estabelece Atos de União Econômica com o Chile, com o Paraguai e com o Equador, além de sugerir na Cepal a criação de uma união aduaneira latino-americana. Em 1954, celebra união econômica com a Bolívia.

<sup>68</sup> RAPOPORT, Mario, 2000, p. 354-355.

formação de uma união econômica. Em contraposição aos esforços integracionistas de Perón, o Brasil buscou estreitar relações com outros países da região como o Peru, o Paraguai, a Bolívia, a Venezuela, a Colômbia e o Chile.

Com relação aos Estados Unidos, o governo Vargas manteve a postura dos anos anteriores em busca de maiores benefícios tributários da parceria com os norte-americanos. A partir de 1951, começou a funcionar a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), que, de maneira similar à Missão Abbink, possuía a incumbência de determinar gargalos que impediam o desenvolvimento brasileiro e propor soluções. A CMBEU encerrou suas atividades em 1953 com poucos resultados práticos à época, a não ser pela criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Da mesma forma, seguiu o alinhamento na esfera político-militar, assinando acordo de cooperação militar com os Estados Unidos em 1952, em que se aplicava a troca de equipamentos militares dos estadunidenses por areias monazíticas brasileiras e outros minerais estratégicos – tratava-se de um acordo que mantinha a tecnologia brasileira na área de defesa restrita e dependente das transferências americanas. Na esfera da cooperação hemisférica, destaca-se o voto favorável brasileiro, em Conferência da OEA, em 1954, ao combate do governo reformista Jacobo Árbenz, na Guatemala, pelos americanos<sup>69</sup>, enquanto a Argentina apoiava o governo guatemalteco.

O apoio aos Estados Unidos encontrou um limite mais claro nas negociações sobre o envio de tropas brasileiras à Guerra da Coreia, que não se materializou. O governo brasileiro evadia-se de responder aos pedidos de envio de soldados, procurando manter essa possibilidade como arma de barganha em prol de mais investimentos na indústria de refinamento de petróleo e de processamento dos minerais estratégicos, além de procurar por recursos para avançar na pesquisa de energia nuclear. Nesse caso, somente a compra de material para a construção de refinarias pôde ser processada à época, apesar dos interesses contrários do truste de petróleo norte-americano, devido ao aumento da competição internacional na produção de equipamento para a indústria. Os Estados Unidos, porém, teriam diversas formas de coagir o Brasil, seja como fonte de financiamento, seja como principal destino das exportações de café, ao pressionar pela sua desvalorização, ou como detentor da tecnologia nuclear, restringindo a cooperação nuclear entre países ocidentais<sup>70</sup>.

Na esfera econômica, Vargas adotou medidas crescentemente nacionalistas, especialmente a partir do fim da CMBEU e o pouco avanço nas negociações com os Estados

---

<sup>69</sup> À época houve outros casos de deposições de governos em prol de setores conservadores, como no Peru e na Venezuela, 1948, e em Cuba, 1952; HIRST, Monica, 2006b.

<sup>70</sup> MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto, 1978, p.323-354. HIRST, Monica, 2006b.

Unidos para a promoção da industrialização no Brasil, na área de processamento mineral e energia nuclear. A expedição da instrução 70 da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), de 1953, estimulou a industrialização por substituição de importações, ao adotar o confisco cambial<sup>71</sup>. Antes, Vargas já havia autorizado a lei de regulação de remessas de lucros, em 1952, apesar de posteriormente recuar no controle das emissões de divisas. Já em 1953, ratificou a criação da Petrobras como 100% estatal<sup>72</sup> e responsável pela execução do monopólio da União sobre o petróleo nacional. Além disso, Vargas ainda buscou aumentar sua base de apoio entre os trabalhadores, aprovando uma elevação de 100% do salário mínimo.

A imprensa nacional era, em geral, contrária à figura de Vargas. As críticas contra Vargas, considerado autoritário e corrupto, avolumaram-se a partir do episódio do Atentado da rua Tonelero<sup>73</sup> e ganharam o apoio de parte das Forças Armadas, especialmente a Aeronáutica e a Marinha, que ecoavam as denúncias realizadas por membros da UDN, além de mostrarem-se insatisfeitos com o estado das Forças Armadas. Ademais, as medidas nacionalistas afiguravam-se contrárias a interesses das elites econômicas, em parceria com grupos internacionais. Com o aumento das pressões pela renúncia do presidente, em particular dos militares, Vargas resolve por uma medida drástica e suicida-se no Palácio do Catete em 1954.

Perón, da mesma forma, também era questionado na Argentina. Sua política de fomento à industrialização afastou-a da Grã-Bretanha, sua principal compradora e fonte de investimento, para se aproximar dos Estados Unidos, que não dispunha da mesma demanda por trigo e cereais. Nessas condições, a Argentina passava desde o começo da década de 1950 por crise econômica, devido à restrição externa em seu balanço de pagamentos, o qual era reforçada pelo aumento da produtividade dos produtos similares americanos. Perón, sem sustentação das elites, com baixo êxito na parte econômica e isolado internacionalmente, com

---

<sup>71</sup> Pela medida, adotar-se-ia o sistema de taxas múltiplas de câmbio. Importações consideradas não essenciais seriam acrescidas taxadas por um ágio enquanto importações estratégicas para o esforço de industrialização seriam estimuladas por um deságio. Ao passo que as exportações de café, ainda significativas, receberiam um valor menor que as demais exportações, o que estimularia a diversificação dos investimentos produtivos. Ver: GIAMBIAGI, Fabio. et al. 2011, p.12-15.

<sup>72</sup> Em verdade, a proposta original apresentada por Vargas era de uma empresa de capital misto; a proposta de uma empresa completamente estatal surgiu de pressão da UDN, partido liberal-conservador, mas apoiado nas classes urbanas.

<sup>73</sup> O episódio consistiu em tiros disparados contra o jornalista e político opositor Carlos Lacerda que acabaram por tirar a vida do Major da Aeronáutica, Rubens Vaz, que o acompanhava. As investigações chegaram a conclusão de que o autor dos disparos teria ligações com o segurança pessoal de Vargas.

poucos êxitos em suas gestões de se aproximar do Brasil e da América do Sul, é crescentemente criticado como autoritário ao perseguir opositores.

Em 1955, Perón é deposto em um golpe de Estado conhecido como *Revolución Libertadora*. Ocorre um movimento de reversão da política econômica peronista. Há abertura da economia ao capital estrangeiro e incentivo ao setor agropecuário a partir da transferência de ganhos do setor industrial. Em verdade, dava-se sequência e aprofundava a liberalização da economia já iniciada ao final do governo Perón, dada as contingências da economia argentina, porém sem o conteúdo retórico nacionalista<sup>74</sup>.

O período da *Revolución Libertadora*, entre 1955-1958, consistiu em uma verdadeira ditadura militar que visava acabar com o peronismo, o que teve impactos na política externa. A Argentina passa a alinhar-se com os Estados Unidos, ingressando plenamente no sistema multilateral definido em Bretton Woods. Se, por um lado, a exclusão de Perón ajuda a aproximação com o Brasil, por outro lado, a luta contra o peronismo gerou impasses entre a Argentina e os demais países da América do Sul. A presença de Perón como asilado no Paraguai e, posteriormente, na Venezuela teve como consequência o aumento das animosidades locais, inclusive com o rompimento das relações entre Argentina e Venezuela, após uma tentativa de assassinato de Perón, em Caracas. Ademais, os militares argentinos incentivavam operações nas fronteiras, principalmente no Paraguai, sob o pretexto de combater guerrilhas peronistas ou comunistas que atacariam o território argentino.

Os governos militares argentinos seriam substituídos por Arturo Frondizi em 1958. Esse buscava incentivar a indústria argentina, mas encontraria fortes empecilhos. Em comparação com o Brasil, a resistência interna à industrialização por intervenção estatal, como revelada pela *Revolución Libertadora*, era muito mais intensa. Ademais, as lideranças militares da revolução permaneceriam no governo, controlando as ações do presidente.

No Brasil, assume interinamente Café Filho, no seu curto governo de corte liberal, é emitida a instrução 113 da SUMOC. Essa estabelece que empresas poderiam importar maquinário sem cobertura cambial, ou seja, sem a necessidade de adquirir dólares para completar a transação. Tal medida contribuiria significativamente para o estabelecimento de indústrias com capital estrangeiro ao longo do governo Juscelino Kubitschek, conhecido como JK.

---

<sup>74</sup> MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto, 2010, p. 266. RAPOPORT, Mario, 2000, p.355-358

No Brasil, após o interregno Café Filho, a posse de Juscelino Kubitschek é garantida pelo Marechal Lott por meio de um golpe preventivo conhecido como Novembrada<sup>75</sup>. JK procuraria dar prosseguimento ao desenvolvimento industrial brasileiro e, ao mesmo tempo, fortalecer a aliança com os Estados Unidos. O governo JK caracterizar-se-ia por forte crescimento alavancado pela indústria, intervenção estatal no processo de desenvolvimento econômico e alta participação do financiamento externo, principalmente americano, nos investimentos produtivos.

#### 4.4 A SÍNTESE DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL NA REPÚBLICA LIBERAL: O PLANO DE METAS

O Plano de Metas consistia em um plano de desenvolvimento econômico elaborado com vistas a acabar ou diminuir os gargalos de infraestrutura que impediam o desenvolvimento econômico brasileiro. Suas cinco metas (transporte, energia, indústria de base, educação e alimentação) foram em grande medida definidas a partir dos estudos da CMBEU e do grupo BNDE-Cepal.

No processo amplo de industrialização por substituição de importações, o Plano de Metas representou um salto qualitativo no que se refere ao parque industrial brasileiro. Após o plano, o país possuía uma matriz industrial diversificada com produção em todos os ramos industriais da economia moderna. Enquanto no passado, o crescimento industrial vinha especialmente da produção de bens de consumo não duráveis, a produção nesse momento começava a ser liderada pelos bens de capital (aumentando de 5,2% em 1949 para 11,1% em 1959 do total da indústria), de consumo duráveis (de 2,5% para 5%) e de bens intermediários (de 30,4% para 37,3%)<sup>76</sup>.

O Plano de Metas também se caracterizou por dar continuidade ao processo de integração do território brasileiro, com concentração da estrutura produtiva no Sudeste brasileiro, em especial no Estado de São Paulo. Os investimentos em transporte, especialmente rodoviários, fortaleceram o combate à estrutura de produção em “arquipélagos”<sup>77</sup>, ou seja, em regiões produtivas que não se comunicavam entre si e que direcionavam sua produção ao mercado externo. O conjunto de investimentos do Plano de Metas também auxiliou na promoção de demandas derivadas, incentivando setores que

<sup>75</sup> Após o resultado das eleições de 1954, com a vitória de JK, Café Filho afasta-se do cargo e disponibiliza-o a Carlos Luz, considerado golpista. Lott aplica o golpe preventivo e coloca interinamente Nereu Ramos, presidente do STF, na presidência. Para mais sobre a Novembrada ver SILVA, Helio, 1998.

<sup>76</sup> ABREU, Marcelo de Paiva, 2013, p.217.

<sup>77</sup> BECKER, Berta. & EGLER, Cláudio A. G, 1994.

gerariam demandas de outros setores. Essas condições promoveram oportunidades de grandes lucros para empresas nacionais, como as de construção civil, abriram vagas de emprego industrial e impulsionaram o mercado interno brasileiro, ainda que concentrado no Sudeste, polo de atração de trabalhadores, muitos vindos do Nordeste, região em decadência econômica.

A integração econômica do território representou uma efetiva ocupação do interior do país, de maneira dirigida e estimulada pelas autoridades brasileiras. A ocupação do Oeste brasileiro era incentivada desde o primeiro governo Vargas, com a criação de Goiânia e a campanha da Marcha para o Oeste, mas alcançou o ápice no governo JK, com a construção da nova capital federal, Brasília, e a construção das rodovias que a ligariam às demais regiões do país. O Oeste teria papel central na produção agropecuária para subsidiar a produção industrial do Sudeste, além de absorver parte dos excedentes populacionais que pressionavam as grandes metrópoles brasileiras. A ocupação do interior do território teria também sentido estratégico na proteção das fronteiras com vizinhos.

O mandato de Juscelino Kubitschek marca um período de forte crescimento econômico que se mantém até 1962, durante o qual o país cresceu cerca de 8% a.a., com destaque para o triênio de 1958 a 1960, quando o Brasil cresceu a uma média de 10% a.a. em valores reais. Ao mesmo tempo, acelerava-se o processo inflacionário no país.

O projeto de investimentos concebido no Plano de Metas seria benéfico aos interesses do empresariado norte-americano e também para aprofundar os laços econômicos entre o Brasil e as potências ocidentais, não somente os Estados Unidos como os países europeus como a Alemanha<sup>78</sup>. As empresas transnacionais teriam grandes incentivos para instalarem-se no país com a facilidade de importar bens de capital sem cobertura cambial, como disposto pela Instrução 113 da SUMOC, e com uma série de isenções fiscais e garantias de mercado. Ademais, os pesados investimentos públicos em infraestrutura forneciam os subsídios necessários para estimular a demanda por bens industrializados, especialmente os bens de consumo duráveis, como os automóveis. Durante o governo JK, os investimentos estrangeiros no Brasil cresceriam substancialmente, praticamente dobrando de valor entre 1955 e 1956 e mantendo-se elevados até 1963, quando o quadro macroeconômico já estava mais deteriorado.

---

<sup>78</sup> CAPUTO, Ana Cláudia & MELO, Hildete Pereira de. 2009, p. 513-538

#### 4.5 A POLÍTICA EXTERNA NO GOVERNO KUBITSCHKEK: A OPERAÇÃO PAN-AMERICANA, OS ESTADOS UNIDOS, A ALALC E A ARGENTINA

A política externa de JK deu prosseguimento ao alinhamento político-estratégico aos Estados Unidos, como se evidenciou pela cessão de Fernando de Noronha como base para rastreamento de foguetes teleguiados, em 1956. A novidade maior da política exterior restava no âmbito econômico, pois a estratégia de desenvolvimento estabelecida pelo Plano de Metas necessitava de grande volume de capitais dos quais não dispunha o Brasil. Assim, além da já referida SUMOC 113, herdada do período Café Filho, Kubitschek buscou negociar com os Estados Unidos maiores recursos para dar prosseguimento ao plano. Sua maior iniciativa diplomática seria conhecida como a Operação Pan-Americana (OPA)<sup>79</sup>.

A OPA refletia a busca do desenvolvimento nacional como parte e resultado de uma cooperação hemisférica mais ampla. Estabelecia o argumento de que a melhor forma de combater ideologias antidemocráticas, como o comunismo, seria por meio do desenvolvimento<sup>80</sup>.

A OPA foi apoiada pela Argentina, comandada desde 1958 por Arturo Frondizi, assim como por outros Estados latino-americanos (Paraguai, Chile, Honduras, Venezuela, Peru, Colômbia, Equador). A OPA representou uma leve mudança na forma de negociar por recursos pelo desenvolvimento com os Estados Unidos; antes feita de modo bilateral, agora englobava o conjunto de países da América Latina. Nesse sentido, a proposta também elevou o prestígio do país ao reforçar sua condição de país latino-americano e solidário com os anseios dos países em desenvolvimento. A ideia de competição por recursos estadunidenses cederia, portanto, por uma ação concertada do conjunto de países latino-americanos.

Os pontos-de-vista dos presidentes brasileiro e argentino coincidiriam sobre a necessidade de desenvolvimento econômico por meio do fortalecimento da indústria. Ao mesmo tempo, não permanecia, como ocorrera na época de Perón, as desconfianças quanto à expansão argentina em busca de correspondentes ideológicos e econômicos na América Latina e tampouco temores de antiamericanismo por parte de Frondizi. Da mesma forma, já havia um pensamento em favor da integração regional e entendimento político consubstanciado nos trabalhos da Cepal e, nacionalmente, pelo Instituto Superior de Estudos

---

<sup>79</sup> SILVA, Alexandra de Mello e, 1992.

<sup>80</sup> A proposta foi formulada após a desastrosa viagem de 1958 do vice-presidente Nixon a países da América Latina em que não conseguiu completar todo o roteiro de visitas devido ao modo como foi hostilizado pela população local no Peru e na Venezuela.

Brasileiros (ISEB)<sup>81</sup>, ou no começo da experiência integradora europeia que poderia dar substrato a um esforço de aproximação contínua. A cordialidade entre Brasil e Argentina, que, segundo Doratioto<sup>82</sup>, só seria rivalizada pela época de Sarney e Alfonsín, não seria, contudo, capaz de gerar medidas práticas para solucionar problemas comuns.

A aproximação Kubitschek-Frondizi abriu o caminho para a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), em 1960, mas a ambiciosa agenda integradora dessa organização acabou exaurida. A proposta da Alalc foi influenciada tanto pelo processo integrador da Europa quanto pelos estudos no seio da Cepal, que advogava o incremento das trocas comerciais de maior conteúdo tecnológico-industrial na região como maneira de contrabalançar a tendência à deterioração dos termos de troca com países desenvolvidos – como havia teorizado primeiramente Raúl Prebisch. A Alalc procurava o estabelecimento de uma zona de livre-comércio entre os onze signatários em um prazo de doze anos, por meio de listas nacionais de desgravação, conformadas unilateralmente, e a lista comum, que deveria abranger um quarto dos fluxos intrazona em três anos, metade dos fluxos em seis anos, e assim sucessivamente até o prazo de doze anos. A liberalização determinada pelo Tratado de Montevidéu era, portanto, em um prazo muito rígido, o que prejudicava a consecução das metas estabelecidas<sup>83</sup>.

Deve-se ressaltar que Brasil e Argentina apresentavam interesses convergentes na Alalc, ao advogarem tão somente pela liberalização comercial da América Latina e não por um instrumento de desenvolvimento regional – com complementariedade industrial, promoção de investimentos, etc. – como queriam alguns países andinos. Ainda assim, mesmo as grandes economias sul-americanas não mantinham efetivo comprometimento com os objetivos de diminuição das tarifas aduaneiras. De fato, o discurso liberalizante não condizia com a prática intervencionista do Estado na economia<sup>84</sup>.

O governo Kubitschek daria continuidade ao processo de aproximação com o governo do Paraguai de Stroessner, que se afastara da Argentina desde que aceitara dar refúgio ao deposto Perón, inclusive por meio da construção de rodovias que ligariam o território paraguaio ao brasileiro, e com o governo da Bolívia, principalmente por meio dos acordos de Roboré, de 1958, que dariam viabilidade à exploração de hidrocarbonetos na

---

<sup>81</sup>JAGUARIBE, Helio, 2013 (1958), p. 356; HALPERIN, Túlio, 2010, p. 55-76. TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos, 2014, p. 129-132.

<sup>82</sup>DORATIOTO, Francisco, 2014, 130-132.

<sup>83</sup>Ver PRAZERES, Tatiana, 2006.

<sup>84</sup>PRAZERES, Tatiana, 2006, p. 22.

Bolívia e à circulação de mercadorias bolivianas, dando prosseguimento à aproximação iniciada ainda ao final da década de 1930. A aproximação do Brasil aos governos mediterrâneos revela os limites da aproximação com a Argentina, na medida em que o Brasil sustentava econômica e politicamente o Paraguai de Stroessner, e dava uma opção para o escoamento dos produtos bolivianos e paraguaios<sup>85</sup>, como já previa Travassos.

Os EUA receberam friamente a proposta da OPA e atuaram em uma série de manobras diplomáticas para esvaziar seu apelo perante os países latino-americanos. Esforçaram-se para que as discussões sobre desenvolvimento econômico se mantivessem restritas à OEA, sem a contribuição da Cepal, além de não apresentarem nenhum comprometimento político de ajuda financeira para combater o subdesenvolvimento. No mais, os EUA deram prosseguimento a medidas de ajuda financeira que já estavam sendo gestadas no interior da administração Eisenhower, como a criação de uma instituição financeira inter-americana, que levaria à fundação do Banco Inter-americano de Desenvolvimento (BID), e aumento das capacidades de financiamento do *Eximbank* e do *Development Fund Bank*<sup>86</sup>.

#### 4.6 A POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE DE QUADROS

O aumento do custo de vida e os gastos do governo Kubitschek (com denúncias de superfaturamento) gerariam impactos que se sentiriam já a partir das eleições de 1960, quando o excêntrico político Jânio Quadros, governador de São Paulo, do pequeno partido PTN, mas apoiado pela UDN, foi vitorioso com uma campanha que enfatizava a vassoura como símbolo que limparia o país da corrupção<sup>87</sup>.

Jânio Quadros daria início a um novo conceito de política exterior no país, conhecida como Política Externa Independente (PEI), que vigoraria até o golpe de 1964. A PEI consistia na busca de diversificação de parcerias para atender à crescente e ampla oferta industrial brasileira. Nesse sentido, o governo observava a conveniência de mudar o perfil da inserção brasileira para ganhar maior escala de produção a partir dos investimentos realizados nos anos anteriores. A PEI também partia do princípio de que a diversificação das relações exteriores aumentaria os recursos de poder do país ao garantir maior poder de barganha.

<sup>85</sup> MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto, 2010, p.279-285; DORATIOTO, Francisco, 2014, p.131-133.

<sup>86</sup> SILVA, Alexandra de Mello e, 1992.

<sup>87</sup> O vice-presidente eleito seria João Goulart, herdeiro político de Vargas. João Goulart era do PTB, partido da oposição ideológica da de Jânio Quadros, pois a legislação à época permitia que o vice-presidente eleito fosse de chapa diferente da do presidente.

Ao mesmo tempo, a situação econômica do país era delicada, com crescente inflação, déficit fiscal e dívida externa. Como político conservador, Jânio Quadros promoveu uma política econômica ortodoxa em consonância com os anseios dos investidores estrangeiros e aceita pelos Estados Unidos e pelo FMI,<sup>88</sup> ao mesmo tempo em que procurava uma política externa mais autônoma e universalista.

Em artigo publicado na *Foreign Affairs*<sup>89</sup>, Jânio Quadros afirma que não questiona a identidade ocidental, cristã e democrática do país, mas que o país não faz parte de bloco algum, “nem mesmo do bloco neutralista”, e reivindicava a liberdade para tomar as decisões necessárias em consonância com o pacifismo do país. Nesse novo perfil, incluía-se a aproximação do Brasil com os países do Terceiro Mundo, como a América Latina, como já vinha ocorrendo durante o governo Kubitschek, e a África, que passava pelas guerras de libertação nacional. Ademais, a questão cubana abria fissuras ao sistema interamericano, o que era interpretada por Quadros como a possibilidade de maior autonomia para decidir a inserção do país internacionalmente e para formular o modelo próprio de desenvolvimento.

Internamente, no Itamaraty, já surgiam diversas expressões de defesa de uma política exterior mais autônoma frente às frustrações diplomáticas com que se avolumavam desde governo Dutra, em que a Missão Abbink não resultou em uma ajuda efetiva ao Brasil, até o governo JK, em que a OPA não contou com o apoio expresso dos estadunidenses. Os idealizadores da PEI percebiam que não havia, de fato, elemento de barganha no discurso diplomático da OPA<sup>90</sup>, uma vez que o governo brasileiro enfatizava o alinhamento com o Bloco Ocidental como elemento primordial da política externa, sem estabelecer uma alternativa concreta. A estratégia de ser um aliado preferencial não garantia os mesmos benefícios em termos de desenvolvimento econômico que aqueles concedidos ao Japão ou à Alemanha.

Mesmo com o começo da Aliança para o Progresso e do Peace Corps, lançados em 1961 pelo governo Kennedy, o impulso por mudanças na condução da política externa brasileira manteve-se entre 1961 e 1964. Inclusive, a atuação da Aliança para o Progresso como programa unilateral dos Estados Unidos geraria, posteriormente, reações contra o conceito de desenvolvimento econômico a partir de parâmetros definidos no exterior<sup>91</sup>.

---

<sup>88</sup> Destaque para a reforma cambial consolidada pela Instrução 204 da SUMOC, em que se unificava as diversas taxas de câmbio, pondo fim ao “confisco cambial”.

<sup>89</sup> QUADROS, Jânio, 1961.

<sup>90</sup> CRUZ, José Humberto de Brito, 1989.

<sup>91</sup> DANTAS, San Tiago, 2011 (1962), p.10.

No curto período do governo Jânio Quadros, de janeiro de 1961 até agosto do mesmo ano, a política exterior impactou decisivamente a história da política externa brasileira. O discurso diplomático do governo Jânio Quadros buscou reforçar o neutralismo, a autodeterminação dos povos e o pacifismo como princípios basilares da política externa do país. Nos poucos meses de governo, Quadros realizou uma série de atos de profundo impacto simbólico, como o recebimento de missões comerciais chinesas e soviéticas, o acolhimento de perseguidos políticos do governo salazarista de Portugal e a defesa pública da descolonização, a crítica à invasão da Baía dos Porcos, a condecoração de Che Guevara com a Ordem do Cruzeiro do Sul (que geraria fortes críticas por parte da imprensa conservadora) e o encontro de Uruguaiana com o presidente argentino Arturo Frondizi<sup>92</sup>.

Jânio Quadros dava prosseguimento ao bom relacionamento de Juscelino Kubitschek com Frondizi. Na cidade gaúcha e fronteira de Uruguaiana, os dois presidentes assinaram uma série de acordos que estabeleciam um sistema de consultas e trocas de informações, de apoio à integração, de cooperação pela democracia e contra interferências às soberanias nacionais. O movimento de aproximação encontraria fortes críticas na opinião pública de ambos os países<sup>93</sup>.

Em agosto de 1961, houve a renúncia de Jânio Quadros. Provavelmente, Jânio Quadros ressentia-se das crescentes críticas contra seu governo e procurou um blefe político para voltar fortalecido. Acreditava que a renúncia não seria aceita pelo Congresso Nacional ou pelos militares, que impediriam a posse de João Goulart.

#### 4.7 A POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE SOB O GOVERNO GOULART

A renúncia foi aceita pelo Congresso e a posse de João Goulart foi garantida após uma grave crise política. João Goulart, então em missão comercial na China comunista, sofreu pressão dos comandantes das três armas para que não assumisse a presidência. A crise é resolvida com um comprometimento político de Goulart de assumir com poderes reduzidos, sob um sistema parlamentarista, até que fosse decidido o sistema de governo por meio de um plebiscito.

Apesar da grave instabilidade política, a PEI mantém-se como paradigma de política externa, especialmente como ferramenta de apoio ao desenvolvimento industrial brasileiro<sup>94</sup>.

<sup>92</sup> LIGIERO, Luiz Fernando, 2011, p. 35, p.105-111.

<sup>93</sup> SPEKTOR, Matias, 2002.

<sup>94</sup> O discurso da PEI do período Goulart é sintetizado no discurso dos 3Ds proferido pelo embaixador Araújo Castro, na XVIII sessão da Assembleia Geral da ONU, em que se defende a descolonização, o desarmamento e o desenvolvimento como os princípios básico da atuação internacional brasileira.

Assim, aumentam-se os contatos comerciais e diplomáticos com a África e com os países do Leste, com destaque para o restabelecimento de relações diplomáticas com a União Soviética. Nesse período, a política de aproximação com a Argentina é mantida. Santiago Dantas, chanceler brasileiro entre 1961 e 1962, acredita que Brasil e Argentina deveriam formar um mercado comum que serviria de base para um mercado latino-americano integrado<sup>95</sup>, dando continuidade, pelo menos na retórica, ao projeto iniciado pela Alalc.

As boas relações entre Brasil e Argentina tornam-se explícitas na Conferência Interamericana de Punta del Este de 1962, em que Brasil e Argentina, apoiados por México, Equador, Chile e Bolívia, foram contra o projeto americano de isolar Cuba do sistema interamericano. Da mesma forma, os seis países abstiveram-se da votação que suspenderia Cuba da OEA.

Moniz Bandeira<sup>96</sup> identifica o episódio da questão cubana no âmbito da OEA como um ponto de inflexão na política externa americana com relação aos países da América do Sul. Os Estados Unidos, em combinação com elementos civis e militares nos países sul-americanos, aumentam suas articulações no sentido de pressionar por mudanças que estejam de acordos com os objetivos de política externa americana. Verifica-se o empenho em não sustentar econômica ou politicamente tais países, com o objetivo de desmoralizar os governos civis. Em diversos países da América do Sul, as polarizações internas começaram a gerar graves crises políticas, em particular nos países que se abstiveram da votação na OEA. A Aliança para o Progresso, que procurava o desenvolvimento econômico dos países latino-americanos e a estabilidade do governo, por meio do combate a grupos revolucionários de esquerda, tornou-se crescentemente voltada para esse segundo objetivo, em detrimento do primeiro, auxiliando a ascensão dos militares ao poder, considerados um segmento mais organizado e diligente na contrainsurreição.

A questão cubana revela o afastamento de Brasília com relação a Washington. Apesar de a política externa de Goulart não ter realizado tantos atos chamativos como o governo Quadros, a inclinação ideológica do governante gerava mais desconfianças<sup>97</sup>. A missão de negociação de empréstimos dos Estados Unidos necessários para a consecução do Plano Trienal de estabilização econômica voltou malsucedida. A política econômica – voltada para a recomposição dos salários e para manutenção da capacidade de investimento estatal –, o

---

<sup>95</sup> SILVA, Alexandra de Mello, 1995, p.112-113.; CRUZ, José Humberto de Brito, 1989.

<sup>96</sup> MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto, 2010, p.329-375; MOREIRA, Luis Felipe Viel et al., 2010, p.237-261.

<sup>97</sup> CRUZ, José Humberto de Brito, 1989.

reformismo – reforma tributária, agrária, urbana e trabalhista – e as nacionalizações de empresas americanas no Rio Grande do Sul geraram desconfianças quanto ao matiz ideológico do governante e à segurança dos investimentos estrangeiros no Brasil. O país permanece em uma situação de deterioração do quadro econômico, com aumento da inflação e baixo nível de crescimento econômico, principalmente em 1963, quando o país praticamente estagnou. Da mesma forma, a independência do Brasil com relação à política externa americana verifica-se ainda na esfera militar; em visita de Goulart a Washington, Kennedy ressaltou que a assistência militar dos EUA ocorria com o objetivo de providenciar às Forças Armadas brasileiras os meios de conter a subversão comunista, contribuir para a defesa coletiva e promover o desenvolvimento econômico. Esse conceito foi rejeitado por Goulart, que o considerava uma interferência na soberania de outros Estados. O Brasil foi ainda contra a criação do Colégio Interamericano de Defesa, visto que poderia estimular a intervenção em assuntos internos de outros Estados.

Ao mesmo tempo, setores conservadores da sociedade brasileira aumentavam sua oposição ao governo Goulart. Muitos viam o afastamento com relação aos Estados Unidos e a relativa aproximação com Cuba como um erro estratégico que poderia afetar a vinda de capitais americanos e prejudicar o apoio militar estadunidense. A propagação de ideias oposicionistas em *think tanks*, como o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD) e o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES), na imprensa conservadora ou por militares provindos da Escola Superior de Guerra ou do Clube Militar, era estimulada por empresários e órgãos do governo estadunidense, a partir de uma estratégia de intervenção indireta nos países, menos impopular do que o modelo de intervenção direta da década de 1950<sup>98</sup>.

Da mesma forma, na Argentina também crescia a oposição contra o governo de Frondizi. A autoridade do presidente argentino, apesar da política externa mais ativa, enfrentava forte resistência por parte dos militares que se mantinham próximos ao poder desde a *Revolución Libertadora* de 1955.

A debilidade de Frondizi manifestava-se na contínua empreitada de alguns militares contra o governo paraguaio, comandado por Stroessner, à revelia do presidente argentino. Esses militares continuavam a apoiar guerrilhas contrárias ao ditador paraguaio, sob o pretexto de afastar a ameaça do peronismo do entorno regional. Em verdade, os militares argentinos estavam descontentes com a aproximação de Stroessner com o Brasil, e a ameaça

---

<sup>98</sup> FERNANDES, Ananda Simões. 2009, p. 831-856; TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos, 2014, p. 134-135, 137-138.

de perda do espaço econômico paraguaio, dependente do porto de Buenos Aires para o escoamento de sua produção. Da mesma forma, militares argentinos já haviam incentivado grupos armados de direita na Bolívia, onde a perspectiva de aumento da presença econômica brasileira se evidenciava com a construção da ferrovia entre Santa Cruz de la Sierra e Corumbá<sup>99</sup> e os acordos de Roboré. Em contrapartida, o Brasil sustentava o governo Stroessner, em meio a pressões de setores liberais e de esquerda paraguaia contra a ditadura<sup>100</sup>. Na esfera econômica, Frondizi obteve pouco êxito no seu intuito industrializante, aceitando as negociações com o FMI no sentido de estabilizar a economia com planos de austeridade, o que minou sua popularidade. Sikkink<sup>101</sup> avalia que a necessidade de promover a industrialização por meio do Estado não se estabeleceu ao longo das décadas de 1950 e 1960 na Argentina como ocorrera no Brasil.

Em 1962, influenciados pela posição de Frondizi na Conferência de Punta del Este, os militares realizaram novo golpe de Estado, depondo o presidente. Os novos mandatários argentinos não estariam de acordo com a posição neutralista ou com o nacional-desenvolvimentismo, considerados contrários à tradição ocidentalista da Argentina. Assim, as provisões dos acordos de Uruguaiiana não prosperariam.

Já na presidência Guido, em 1962, a Argentina aceita o pedido do presidente Kennedy de enviar destróieres e aviões para ajudar a bloquear a ilha cubana, em meio à crise dos mísseis. O governo Goulart, contrário à política de alinhamento defendida tradicionalmente, rejeita o mesmo pedido<sup>102</sup>. Dessa forma, a política externa argentina, agora em completa sintonia com os desígnios americanos, começa a afastar-se do Brasil.

Em 1964, o governo Goulart seria deposto por um movimento militar apoiado por setores conservadores da sociedade civil. Os novos governantes buscarão novo modelo de inserção internacional, apoiado pelos Estados Unidos.

#### 4.8 O GOVERNO CASTELO BRANCO: OS NOVOS MANDATÁRIOS

Os militares que ascenderam ao poder em 1964 trouxeram uma gama de ideias que se desenvolveram ao longo da história das Forças Armadas brasileiras. Desde as medidas no começo do século em favor da profissionalização do exército, verificou-se reforço do espírito

---

<sup>99</sup> Como previra e promovera Travassos em sua obra.

<sup>100</sup> MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto, 2010, p. 179-197.

<sup>101</sup> SIKKINK, Kathryn, 1991. Estabeleceu-se no Brasil certo consenso em torno da industrialização pela aliança entre elite econômica e trabalhadores beneficiados pelo trabalhismo, enquanto na Argentina o conflito social entre elite agroexportadora, classe média e classe trabalhadora industrial permaneceu.

<sup>102</sup> SPEKTOR, Matias, 2002, p.117-145.

de corpo da instituição e a diminuição das dissensões políticas no âmago das Forças Armadas. A concepção dos militares como esclarecidos em contraposição aos políticos corruptos permaneceria ao longo de todo o século XX<sup>103</sup>.

Ao longo da primeira metade do século XX e de toda República Liberal, a participação dos militares na política podem ser entendidas com base na ideia de sanear a política. Da mesma forma, a Revolução de 1930, o golpe do Estado Novo, o golpe para acabar com o Estado Novo, a crise política que resultou no suicídio de Vargas, o golpe preventivo para garantir a posse de Juscelino Kubitschek, a crise política que adiou a posse de João Goulart e, finalmente, o Golpe de 1964, todos esses eventos foram decisivos para os rumos da política nacional e tiveram participação decisiva dos militares. Verifica-se, portanto, que os militares tomaram para si o papel de tutela da ordem social e política do país ao longo do período desenvolvimentista<sup>104</sup>.

Na democratização do país, os militares mantiveram proeminência sobre a política e desenvolveram sua doutrina no contexto de Guerra Fria que se desenrolava. A criação da Escola Superior de Guerra (ESG), nos moldes da National War College, em 1949, contribuiu para a formulação de uma visão de mundo relativamente homogênea sobre o papel do Brasil no sistema internacional<sup>105</sup>, que não coincidia com a PEI do governo Goulart.

#### 4.9 A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO CASTELO BRANCO

A base da política externa brasileira no governo Castelo Branco esteve relacionada à Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento que se desenvolveu a partir de 1945 no interior da ESG. Influentes pensadores geopolíticos, como Lysias Rodrigues e Golbery do Couto e Silva enfatizavam a estratégia de alinhamento com Washington como forma de garantir a hegemonia brasileira na América do Sul<sup>106</sup>. Como consequência, o Brasil empenhou-se em afastar-se dos ideais da PEI, reforçando sua lealdade com relação ao bloco ocidental e com a estrutura de segurança hemisférica. Fica presente a ideia do binômio segurança e desenvolvimento, em que a segurança é vista como dependente da taxa de crescimento do país, enquanto o desenvolvimento somente pode ser garantido com um mínimo de segurança. Nesse caso, justifica-se a repressão contra o movimento operário e camponês em benefício do capital externo, o que foi bem recebido pelos Estados Unidos<sup>107</sup>.

---

<sup>103</sup> CARVALHO, José Murilo de, 2005, p.10-22.

<sup>104</sup> Idem, p.62-110.

<sup>105</sup> TREVISAN, Leonardo, 2005, p.81-89.

<sup>106</sup> RODRIGUES, Lysias, 1947. ; SILVA, Golbery do Couto e, 1967.

<sup>107</sup> COMBLIN, José, 1978, p.66; FERNANDES, Ananda Simões, 2009, p. 851.

Ademais, a aproximação com os Estados Unidos e a abertura do país a capitais externos foram consideradas a forma mais adequada de se conseguir recursos para o desenvolvimento.

Com relação aos vizinhos sul-americanos, o binômio segurança e desenvolvimento revela a política voltada para a contenção de ameaças geopolíticas em potencial e para a realização de programas para a expansão econômica do país.

Nesse sentido, a política externa de Castelo Branco buscou demonstrar o comprometimento do Brasil em relação à defesa do continente americano contra a ameaça comunista. A principal evidência nesse sentido ocorreu quando os Estados Unidos intervieram na República Dominicana, com o objetivo de evitar uma nova Cuba, e conseguiram legitimar a ação no âmbito da OEA com o apoio brasileiro. O Brasil ainda obteve o comando das forças interamericanas de paz e colaborou com um contingente de mais de mil soldados. O país romperia relações diplomáticas com Cuba e aderiria ao boicote norte-americano da ilha.

A política econômica do governo Castelo Branco estaria de acordo com essa nova realidade no setor externo. Os novos ministros do Planejamento e da Fazenda, Roberto Campos e Leopoldo Bulhões, por meio do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), empreenderam uma série de reformas estruturais na economia brasileira com o objetivo de combater a inflação e atrair os investimentos estrangeiros. Assim, conseguiu-se acabar com a lei da usura que impedia a formação de um mercado nacional de títulos e abriu-se o mercado nacional a capitais externos, com a reformulação da lei de remessas de lucros. Nesse sentido, se antes de 1964, a quase totalidade do déficit público era financiado por emissão de moeda, já em 1969, o déficit era quase totalmente financiado por títulos da dívida pública<sup>108</sup>. Ademais, os sindicatos foram perseguidos e os salários comprimidos, em favor dos lucros.

A necessidade de aumentar os mercados externos aos produtos brasileiros não seria ignorada pelo novo governo. Já em 1964, o país engajou-se plenamente nas discussões da primeira Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) sobre as necessidades dos países em desenvolvimento e, no âmbito do Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas (GATT), também se posicionou pelo fim das restrições dos países desenvolvidos às importações de produtos manufaturados dos países em desenvolvimento. O

---

<sup>108</sup> REIS, Cristina Fróes de Borja. Os efeitos do investimento público sobre o desenvolvimento econômico: análise aplicada para a economia brasileira entre 1950 e 2006. 2008, p. 34.

Brasil manteve os contatos com os países do Leste Europeu e da África com o objetivo de aumentar suas exportações<sup>109</sup>.

Quanto à América do Sul, deve-se ressaltar que a região seria um espaço privilegiado da atuação brasileira no contexto da teoria dos círculos concêntricos<sup>110</sup> de Golbery do Couto e Silva, visto que consistiria num perímetro de segurança contra ameaças que poderiam advir do Atlântico Sul. Desse modo a América do Sul e o Atlântico Sul, seriam regiões prioritárias para o estabelecimento de cooperação em defesa e para o desenvolvimento do bloco ocidental.

O Brasil manteve a disposição de prosseguir na construção da Alalc, além de intensificar o comércio com a Argentina, inclusive com uma malsucedida proposta de união aduaneira. O fracasso dessa iniciativa revelava, em grande medida, os receios da parte argentina quanto às iniciativas brasileiras para se tornar a potência da América do Sul<sup>111</sup>, mas não uma negligência do Brasil com relação ao seu espaço circundante como parte da historiografia costuma entender<sup>112</sup>.

Com o Paraguai, deve-se ressaltar a inauguração da Ponte da Amizade entre Foz do Iguaçu e Ciudad del Este, em 1965, e a assinatura da Ata de Iguaçu, em 1966, sobre o aproveitamento dos recursos hídricos do Rio Paraná, o que repercutiria negativamente nas relações com a Argentina.

#### 4.10 DESENVOLVIMENTO E GESTÃO TERRITORIAL NO PERÍODO MILITAR: O “MILAGRE BRASILEIRO” E O I PND.

A partir das reformas do PAEG, com a formação de um robusto mercado nacional de dívidas públicas, abertura do mercado de capitais, o achatamento dos salários e o controle de preços administrados, fixaram-se as bases nacionais para o período de forte crescimento econômico que ocorreria entre os governos Artur da Costa e Silva e Emilio Médici. O “milagre brasileiro” corresponde ao período entre 1967 a 1973 em que o país cresceu a taxas de 10% a.a. sem aceleração inflacionária<sup>113</sup>. Ademais, o Brasil beneficiava-se de um período de relativa liquidez internacional com o prolongamento da Guerra do Vietnã e a consequente expansão fiscal e monetária americana, além do aumento do mercado de dólares em escala

---

<sup>109</sup> CERVO, Amado & BUENO, Clodoaldo, 2002.

<sup>110</sup> De acordo com essa teoria, o oeste africano também mereceria atenção da diplomacia brasileira, visto que se trataria da fronteira pela qual a ameaça comunista poderia advir. Ver MELLO, Leonel Itaussu de Almeida, 1997.

<sup>111</sup> VIDIGAL, Carlos Eduardo, 2012, p.68-70.

<sup>112</sup> CERVO, Amado & BUENO, Clodoaldo, 2002.

<sup>113</sup> IPEADATA, 2014.

internacional, principalmente na Europa. O Brasil mantinha a tradição de proteger a indústria implantada no país, mas buscou atrair os investimentos em moeda forte – mormente o dólar –, transferência de tecnologia e acesso a mercado, havendo aumento dos investimentos estrangeiros diretos. Assim, as taxas de lucro do capital americano investido no Brasil eram as maiores na América Latina. Ao mesmo tempo, o país favoreceu as grandes empresas nacionais, com o objetivo de alcançar maior competitividade, estimulando a formação de conglomerados, principalmente em setores que precisavam de maiores ganhos de escala como a petroquímica, a siderurgia e de alumínio<sup>114</sup>. Nesse processo, a taxa de investimento público manteve-se alta, em cerca de um terço do total de investimentos, que, por sua vez, alcançavam mais de 20% do PIB nesse momento<sup>115</sup>. Da mesma forma, as exportações de produtos de maior valor agregado foram estimuladas, inclusive para os países latino-americanos.

Ao mesmo tempo em que o Brasil crescia a taxas de dois dígitos ao ano, aumentavam os investimentos em infraestrutura e os grandes projetos de conexão pelo território brasileiro. Se no período de Getúlio Vargas e, principalmente, de Juscelino Kubitschek, houve o impulso da integração da região Centro-Oeste ao restante do Brasil, Becker<sup>116</sup> realça que somente a partir de 1966 inicia-se o planejamento realmente efetivo da região Norte, com a construção de redes rodoviárias, de telecomunicações e urbanas que seriam a base para controlar o território. Nesse diapasão, o governo incentivou o povoamento e a produção local com incentivos fiscais e creditícios. Em 1967, criou-se a Zona Franca de Manaus (ZFM), o que impulsionaria essa cidade a tornar-se uma das metrópoles brasileiras, enquanto no mesmo ano se descobriria as primeiras reservas de minério em Carajás, no Pará. A ocupação da Amazônia também seria consubstanciada no Plano de Integração Nacional, de 1970, que previa a integração rodoviária da região ao Centro-Oeste e ao Nordeste<sup>117</sup>, além de também estar presente nas formulações geopolíticas de Travassos. O processo de conquista das fronteiras econômicas pelo Estado, não representou uma diminuição da concentração econômica-industrial, que, em verdade, intensificou-se nesse período. Os projetos de integração e exploração dos recursos naturais brasileiros e o processo de modernização da agricultura, com conseqüente impulso ao êxodo rural, providenciaram os estímulos necessários para o

---

<sup>114</sup> SINGER, Paul, 2014, p. 189-199.

<sup>115</sup> REIS, Cristina Fróes de Borja. Os efeitos do investimento público sobre o desenvolvimento econômico: análise aplicada para a economia brasileira entre 1950 e 2006. 2008, p.23-24.

<sup>116</sup> BECKER, Bertha, 2004, p. 26.

<sup>117</sup> BRASIL, 1970.

crescimento industrial no Sudeste, com matéria-prima, mão de obra e vias de escoamento tanto para atender ao crescente mercado interno quanto para estimular as exportações. Em 1971, 60% da produção industrial brasileira encontravam-se no estado de São Paulo e, em grande maioria, na região metropolitana da capital paulista<sup>118</sup>.

Esse processo de modernização da economia brasileira conduzida pelo Estado, que se desenvolve desde a década de 1930 é parte de um todo maior, que envolve o objetivo de suprir o país de um parque industrial completo de alta tecnologia e dotá-lo de capacidade de autonomia externa, inclusive em termo de segurança.

No primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND)<sup>119</sup>, divulgado em 1971, estabelece-se a prioridade econômica do governo, no sentido de fomentar a indústria de alta tecnologia e intensiva em capital, em continuidade com o desenvolvimento industrial promovido nos anos anteriores. Planejava-se o aumento da energia elétrica gerada, os investimentos em petróleo (com destaque para a prospecção no mar territorial), as pesquisas em energia nuclear e em eletrônica assim como dos insumos necessários para o aumento da produção industrial.

A política externa do período militar teria que lidar com as consequências do desenvolvimento brasileiro na esfera internacional.

#### 4.11 A POLÍTICA EXTERNA DOS GOVERNOS COSTA E SILVA E MÉDICI (1967-1974)

A política externa dos governos militares Costa e Silva (1967-1969) e Médici (1969-1974) manteria as diretrizes de segurança continental e abertura ao capital, além de busca de expansão econômica do Brasil. A literatura sobre o período<sup>120</sup>, no entanto, costuma entender o começo do governo Costa e Silva como uma ruptura do americanismo em prol de um universalismo. Em verdade, resta claro que esses governos ampliaram os contatos comerciais não somente com países da Europa Ocidental, mas também com o Leste e a África, e empenharam-se em transformar a realidade das trocas globais, como foi o caso da atuação brasileira na 2ª UNCTAD, de 1968, em prol dos direitos de acesso a mercados de países desenvolvidos. Ainda assim, o alinhamento político-militar e econômico com os Estados Unidos não foi posto em xeque, mas foi, certamente, matizado<sup>121</sup>. A cooperação continuada

<sup>118</sup> SANTOS, Milton & SILVEIRA, Maria Laura. 2001. P. 49-54, 105-142.

<sup>119</sup> BRASIL, 1971.

<sup>120</sup> VIZENTINI, Paulo Fagundes, 1998.; CERVO, Amado & BUENO, Clodoaldo, 2002.; TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos, 2014.

<sup>121</sup> PINHEIRO, Leticia. 2004; HIRST, Monica, 2006; MELLO, Leonel Itaussu Almeida, 1997.

entre os sistemas de inteligência americano e brasileiro pela repressão do comunismo e a manutenção dos fluxos financeiros e de comércio estadunidenses que impulsionaram o período do “milagre brasileiro”, com uma política deliberada de atração do capital externo<sup>122</sup>, contradizem a visão de uma suposta ruptura na política externa brasileira, quando houve ajustes que já se desenhavam desde o final do governo Castelo Branco. O protecionismo estadunidense, assim como de todo os países desenvolvidos, quanto aos manufaturados brasileiros surtiu críticas da diplomacia pátria, mas não acabaram os pedidos por ajuda financeira no marco da Aliança para o Progresso e não impediram o país de seguir a cartilha do FMI. No governo Médici, prosseguiria na agenda bilateral o reforço da cooperação técnica e a busca de um sistema de consultas em alto nível<sup>123</sup>. Mesmo com frustrações, o Brasil mantinha o alinhamento e o diálogo em buscas de recompensa material. Da mesma forma, o Brasil continuou a votar sistematicamente a favor da África do Sul, de Israel e contra a independência dos países lusófonos.

A cooperação na área de inteligência manteve-se e intensificou-se nos anos de aumento da repressão ditatorial, entre 1967 e 1974<sup>124</sup>. A ideia do Brasil como um gendarme dos interesses de segurança norte-americanos na América Latina não seria alterada ao longo desses dois governos que sucederam Castelo Branco<sup>125</sup>. A diferença principal a partir da posse de Costa e Silva seria que este estabeleceu claramente que a ação externa na busca de poder, em tornar-se uma potência global, não seria restringida por alianças automáticas<sup>126</sup>. Mas o universalismo não ocorre em detrimento do alinhamento político-militar. Em geral, a parceria com os Estados Unidos era conveniente a esse propósito, mas houve crescentes estremecimentos quando deixou de sê-lo, como foi o caso da postura defensiva brasileira quanto às negociações do Tratado de Não Proliferação Nuclear, quanto a Tlatelolco<sup>127</sup> ou quanto à delimitação do mar territorial brasileiro, ou quanto a qualquer outro assunto que considerasse uma tentativa por parte dos países desenvolvidos em “congelar” o poder e limitar a capacidade de potências emergentes, como o Brasil, de subir na escala de poder mundial<sup>128</sup>. A questão nuclear tinha igualmente repercussão regional, visto que a Argentina

---

<sup>122</sup> GIAMBIAGI, Fabio et al, 2011, p. 87.

<sup>123</sup> CERVO, Amado. & BUENO, Clodoaldo. p.408-409.

<sup>124</sup> STEPAN, Alfred. 1986.

<sup>125</sup> TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos, 2014, p.144.

<sup>126</sup> MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto, 2010, p. 414-415, 428.

<sup>127</sup> A posição conjunta de Brasil e Argentina em defesa do desenvolvimento autóctone de tecnologia nuclear mostraria a convergência em não se participar do regime.

<sup>128</sup> LIMA, Maria Regina Soares de, 2013, p.142-153.

desenvolvia seu programa atômico a mais anos de modo autônomo e estaria avançada em relação ao programa brasileiro<sup>129</sup>.

A partir do final da década de 1960, começavam a irromper com os Estados Unidos algumas desavenças imperativas, dado o aprofundamento da industrialização por substituição de importações e a busca das elites militares no sentido de garantir sua autonomia em termos de segurança, o que, no entanto, não modifica a posição buscada pelo Brasil como “aliado preferencial” dos Estados Unidos<sup>130</sup>. Em 1968, ainda que o principal parceiro na área de cooperação nuclear permanecesse os Estados Unidos, o Brasil posiciona-se contrário à celebração do Tratado de Não-Proliferação nuclear (TNP), considerado injusto ao discriminar entre nações responsáveis e nações irresponsáveis. Ao mesmo tempo, o Brasil assinaria acordo nuclear com os Estados Unidos em 1972 para a construção de Angra I. Em 1970, já no governo Médici, o Brasil seguiu uma tendência na América Latina e declarou unilateralmente a extensão do mar territorial a 200 milhas da costa, por motivos econômicos e de segurança nacional, apesar dos previstos protestos formais de Estados Unidos e de outros países desenvolvidos<sup>131</sup>. Ademais, desde 1970, o Brasil vinha expandindo sua produção de armamentos, devido à restrição dos Estados Unidos no sentido de não conceder material tecnologicamente sofisticado<sup>132</sup>.

As desavenças com a Argentina também aumentaram por motivo semelhante, a partir da assinatura da Ata de Iguazu, com o Paraguai, em 1966. Tratado considerado desvantajoso para a geração de energia da binacional negociada entre a Argentina e o Paraguai. Mesmo a assinatura do Tratado da Bacia do Prata, de 1969, que previa o fortalecimento da integração física não solucionou o problema, ao não comprovar a tese da consulta prévia<sup>133</sup>, como queriam os argentinos, visto que os brasileiros viam no tratado uma oportunidade de fomentar projetos de integração física da região, mas não condicionar o desenvolvimento e a decisão soberana brasileira a consultas com o vizinho. Apesar das crescentes divergências com a Argentina, o Brasil mantinha a prevenção, buscando diminuir as tensões entre os dois países; assim, continuariam as negociações sobre comércio bilateral e o apoio bilateral à Alalc.

---

<sup>129</sup> OLIVEIRA, Odete Maria de, 1998.

<sup>130</sup> MELLO, Leonel Itaussu de Almeida, 1997, p.257-263.

<sup>131</sup> ARAUJO CASTRO, Luiz Augusto, 1989, p.17-32

<sup>132</sup> MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto, 2010, p.428.

<sup>133</sup> SPEKTOR, Matias, 2002, p. 117-145.

Além da Bacia do Prata, o Brasil também aumentava sua presença na Amazônia e começava a intensificar as gestões diplomáticas com os países ao norte do continente sul-americano, a fim de, principalmente, melhorar a infraestrutura da região<sup>134</sup>.

A ação da Argentina era vista como uma tentativa de limitar o poder econômico brasileiro, que crescia em contraste à relativa estagnação argentina, e impedir a construção da hidrelétrica com o Paraguai<sup>135</sup>. A forte presença econômica argentina nos países pertencentes ao antigo Vice-reino do Prata era consistentemente substituída pela brasileira. Quanto ao Paraguai, em especial, destaca-se o completo asfaltamento da rodovia BR-277 ligando Foz do Iguaçu a Paranaguá, em 1969.

Ao mesmo tempo, a Argentina passava por anos de turbulência política desde a derrocada de Perón em 1955. A influência dos militares, especialmente de corte liberal, gerava incompatibilidades com a ascensão de políticos voltados para a industrialização estimulada pelo Estado, como foram os casos de Frondizi, derrubado em 1962, e de Illía, derrocado em 1966, considerados governos complacentes com o comunismo. Os militares que ascenderam ao poder a partir de então, na chamada Revolução Argentina mantiveram a liberalização econômica e a aproximação com os Estados Unidos<sup>136</sup>. A volta do peronismo à política argentina em 1973 buscou novamente apoiar a industrialização e a demanda interna. De fato, a industrialização argentina entre 1945-1976 avançou e tornou-se mais complexa, apesar das medidas liberalizantes, de modo que a participação do capital estrangeiro na produção industrial, mesmo de bens básicos era preponderante. O aumento da demanda de energia para a indústria chegou a gerar projetos bilaterais com os vizinhos como a já referida hidrelétrica com o Paraguai, Yacyretá, e a construção do gasoduto Yabog, com a Bolívia. Ainda assim, a Argentina não conseguiu formar um sistema industrial avançado, mantendo um desequilíbrio estrutural na geração de divisas no ramo industrial<sup>137</sup>.

O Brasil, por sua vez, além de objetar os argumentos argentinos e proceder nas obras de construção da hidrelétrica com o Paraguai, apoiou diretamente os golpes militares na Bolívia, em 1971, no Uruguai e no Chile, em 1973, revelando a expansão do poder brasileiro também em termos estratégicos. O Brasil também se empenhou, fortalecido pelo crescimento industrial, em abrir corredores de exportação, com a construção de ferrovias e rodovias que

---

<sup>134</sup> VIDIGAL, Carlos Eduardo, 2012.

<sup>135</sup> DORATIOTO, Francisco, 2014, p.145-150

<sup>136</sup> RAPOPORT, Mario, 2000, p.635, ainda que houvesse alguma tentativa nesse curto período de promover a indústria nacional.

<sup>137</sup> FERRER, Aldo, 2006, p. 139-220.

facilitassem o escoamento da produção interiorana, no Paraguai, na Bolívia, no Uruguai e mesmo ao norte da Argentina, no sentido oeste-leste, para os portos de Santos, Paranaguá e Rio Grande, reduzindo a importância do porto de Buenos Aires<sup>138</sup> – esses empreendimentos defendidos como necessários por Travassos, ainda na década de 1930.

---

<sup>138</sup> MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto, 2010, p. 414-416; MELLO, Leonel Itaussu Almeida. 1997, 225-227

## 5. O PERÍODO DO AJUSTE E A RETOMADA DO PODER AMERICANO: 1973-1989

### 5.1 CONTEXTO INTERNACIONAL DE 1973-1989

O fim do padrão dólar-ouro, em 1971, e o primeiro choque do petróleo, em 1973, geraram fortes turbulências na ordem internacional. A política econômica agressiva e nacionalista do segundo governo Nixon, com o objetivo claro de conter a competitividade econômica dos países mais desenvolvidos, como a Alemanha, e o Japão, teve como consequência a reafirmação da hegemonia do dólar nas finanças internacionais, em meio à incapacidade dos aliados em reagir<sup>139</sup>. Dos dois choques de petróleo e do aumento significativo dos juros americanos, o dólar saiu fortalecido com os preços dessa commodity indexadas em dólar e o uso intenso do sistema financeiro americano para reinvestir em terceiros países. Os Estados Unidos usavam o dólar não mais para emprestar aos seus aliados, mas para financiar seus déficits, concentrando o fluxo de capital para suas praças. Os países europeus, mormente a Alemanha, e o Japão observaram a queda contínua no ritmo de crescimento, marcando o fim da era de ouro do capitalismo.

Entre o primeiro choque do petróleo e a elevação dos juros, no entanto, havia certa inquietação sobre como seria gerida a nova ordem monetária com a flutuação e a desvalorização contínua do dólar. Nesse contexto, os países como Alemanha e Japão e os exportadores de petróleo estavam com seus altos saldos em dólar comprometidos e com capacidade para reinvesti-los. Ademais, o domínio político e militar estadunidense vinha sendo gradativamente contestada, devido à derrota no Vietnã, e o aumento da presença soviética em países fora de sua zona imediata de influência, como na África e na Ásia Central. Em síntese, parecia haver um espaço de manobra para os países em desenvolvimento em meio às incertezas do período.

A década de 1980 veio a reafirmar a hegemonia americana, a partir da elevação dos juros dos títulos do Tesouro Americano e o fortalecimento do dólar como moeda de curso internacional. A fuga de capitais em direção aos Estados Unidos, decorrente dos altos juros e do câmbio valorizado, com déficits comerciais e superávits financeiros de curto prazo, provocou uma reestruturação do mercado financeiro em que a competitividade adquirida pelos europeus, particularmente a Alemanha, e pelo Japão ao longo das décadas de 1950, 1960 e

---

<sup>139</sup> MOFFIT, Michael. 1984, p.30-39; EICHENGREEN, Barry, 2011.

1970 serviu como plataforma para a recuperação tecnológica estadunidense. O aumento concomitante e brutal dos gastos fiscais e, conseqüentemente, o aumento na demanda por consumo e investimento no mercado americano não resultou em significativo aumento da inflação devido ao papel hegemônico da moeda americana<sup>140</sup>. Em suma, como argumentou Fiori<sup>141</sup>, o deslocamento de capitais para os Estados Unidos e o fortalecimento do dólar ocorria em detrimento de seus aliados na Guerra Fria e do Terceiro Mundo.

Como resultado, o Brasil também deveria se adaptar às mudanças impostas pelo centro de poder mundial, tendo como horizonte o objetivo de completar seu processo de industrialização e consolidar sua posição no cenário internacional. A Argentina procurou, em um primeiro momento, um ajuste neoliberal e resolver suas pendências geopolíticas com os vizinhos; depois, engajou-se com o Brasil como estratégia de inserção internacional.

## 5.2 A CRISE DOS ANOS 1970 PARA O BRASIL E O DESAFIO DO DESENVOLVIMENTO

O Brasil buscava a ampliação de recursos energéticos e mercados para suas exportações, em um contexto de crise do petróleo e necessidade de gerar divisas, especialmente dólares, para o aprofundamento da industrialização, sob um patamar tecnológico mais elevado, sob as diretrizes do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). Neste, os investimentos públicos aumentaram sobremaneira, especialmente por meio das empresas estatais federais, enquanto os IDEs não foram tão relevantes quanto à época do milagre<sup>142</sup>. O II PND visava superar a dependência externa, a partir de investimentos públicos na capacidade de geração de bens de capital e de energia, o que reduziria a dependência financeira do país no longo prazo. Desse modo, a política externa tinha que estar de acordo com os rumos da política econômica<sup>143</sup>.

Apesar do choque na capacidade de produção de todos os países, verificava-se um contexto de abundância de créditos, em que o Brasil aproveitava-se dos juros baixos nos bancos privados americanos<sup>144</sup>, mas também da abundância de dólares fora dos Estados Unidos, os chamados eurodólares, e crescentemente nos países da OPEP, devido ao aumento do preço do petróleo decidido pelo cartel, em 1973. Esses países redirecionavam esses

---

<sup>140</sup> TAVARES, Maria da Conceição, 1985.

<sup>141</sup> FIORI, José Luis. 2007.

<sup>142</sup> REIS, Cristina Fróes de Borja, 2008, p. 24-27.

<sup>143</sup> GIAMBIAGI, Fabio et al. 2011, p. 78-87.

<sup>144</sup> HIRST, Monica, 2006.

pagamentos para o mercado financeiro, gerando os petrodólares<sup>145</sup>. Da mesma forma, a crise do petróleo causou séria queda no nível de crescimento dos países desenvolvidos, aumentando a oferta de crédito para países onde havia maior possibilidade de ganhos financeiros, como era o caso dos latino-americanos<sup>146</sup>. Ademais, o aumento da competitividade dos demais países industrializados, como Europa Ocidental e Japão ao longo da Era de Ouro do capitalismo, aumenta a disputa pelo mercado brasileiro. A Comunidade Europeia tornou-se, a partir de 1973, a principal parceira comercial do Brasil. O comércio com a América Latina também crescia a taxas maiores do que o comércio internacional, ainda que a maior parte dos produtos comercializados (cerca de 2/3) não eram compreendidos pela Alalc, o que revelava a inoperância desse instrumento àquela época<sup>147</sup>.

Assim, em suma, as possibilidades internacionais eram mais amplas para enfrentar a crise econômica, se comparadas às décadas de 1940 ou 1950.

Ao mesmo tempo, a busca por novos patamares de desenvolvimento pelo Brasil também resultaria em maiores atritos na seara internacional.

### 5.3 A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO ERNESTO GEISEL: O PRAGMATISMO RESPONSÁVEL E ECUMÊNICO

No período do governo Ernesto Geisel, as divergências com relação tanto aos Estados Unidos quanto à Argentina aumentaram. A diplomacia brasileira, comandada por Azeredo da Silveira, buscou transformar as condições do relacionamento com os Estados Unidos, do alinhamento para a autonomia, projetando o Brasil para uma inserção universalista, sob o signo do “pragmatismo responsável e ecumênico”<sup>148</sup>.

A busca por um relacionamento especial com Estados Unidos, em bases mais equitativas, era reafirmada pela assinatura de um Memorando de Entendimento, em 1976, com Kissinger, em que se previa um sistema de consultas entre os países. Esse sistema perderia sentido com a ascensão de Carter à presidência americana em 1977<sup>149</sup>.

Desse modo, o Brasil reforçava sua “vocação ecumênica”, segundo as palavras do chanceler Azeredo da Silveira, de acordo com os interesses nacionais. Nesse sentido, o Brasil agia de acordo com as tendências da época, como o reforço das perspectivas terceiro-

<sup>145</sup> FERRER, Aldo, 2006, p. 238-240.

<sup>146</sup> RAPOPORT, Mario, 2000, p.728.

<sup>147</sup> VAZ, Alcides Costa. 2002, p.25.

<sup>148</sup> Essa postura mais assertiva não ocorria isoladamente na América Latina. Os altos preços do petróleo e a percepção de alternativas ao poder estadunidense incentivaram governos mais autonomistas no México, na Venezuela e mesmo na América Central. MOREIRA, Luiz Felipe Viel, 2010, p.263-273.

<sup>149</sup> HIRST, Monica, 2006.

mundistas, que se sobressaíam desde a década de 1960. Os relacionamentos com países socialistas, antes limitados, em grande medida, a aproximações de cunho econômico-comerciais, começam a aprofundar-se, de acordo com os interesses estratégicos brasileiros. Exemplo dessa coincidência de posição figurava-se no reconhecimento, em 1974, da República Popular da China, que defendia a força do Terceiro Mundo para contrapor-se a hegemonia dos grandes centros de poder. O Brasil também reconheceu a independência da Angola e do governo socialista do MPLA, que, apoiado por recursos e tropas de Cuba e da URSS, combatia os grupos apoiados pela África do Sul e pelas potências ocidentais. Da mesma forma, o Brasil apoiou a reivindicação da Palestina por um Estado próprio e votou a favor da resolução na Assembleia Geral da ONU que considerava o sionismo como forma de racismo – no governo anterior, o Brasil votava sistematicamente contra a independência dos países lusófonos, a favor da África do Sul e de Israel. Todas essas novas ações tinham um sentido pragmático, como a busca de mercados para suas exportações de manufaturados e a obtenção de recursos estratégicos, como o petróleo, ainda que essas ações fossem contra os interesses norte-americanos, como no caso de Angola e do Oriente Médio<sup>150</sup>.

Além dessas demonstrações de independência, livre de constrangimentos ideológicos, o Brasil prosseguiu nos entendimentos para a consecução do Acordo de Cooperação Nuclear teuto-brasileiro, de 1975. A tecnologia de enriquecimento de urânio já não era um virtual monopólio norte-americano<sup>151</sup>, o que gerava a possibilidade de negociação brasileira sobre bases menos restritivas do que com os Estados Unidos. Essa iniciativa gerou fortes respostas de desagravo por parte dos Estados Unidos, que procuraram inviabilizar as disposições do tratado. Os EUA defendiam seu repúdio com base na não proliferação, enquanto tal atitude foi interpretada no Brasil como uma tentativa de congelar o poder mundial<sup>152</sup>. Os Estados Unidos começaram a pressionar o Brasil, condicionando a ajuda militar ao respeito dos direitos humanos, promovido como um dos princípios da política externa estadunidense do governo Carter. Assim, Geisel reagiu, denunciando o acordo de cooperação militar de 1952.

A atitude tinha forte conteúdo político, mas pouco efeito prático, visto que a indústria nacional já suprimia a maior parte das necessidades de defesa; de fato, já no começo do período do governo Geisel, define-se uma política de exportação de material bélico, com o

---

<sup>150</sup> GONÇALVES, Williams & MIYAMOTO, Shiguenoli, 1993, p. 224-246

<sup>151</sup> MONIZ BANDEIRA (1978, p.355-360) identifica que o Brasil tentara conseguir os recursos necessários para a construção de ultra centrífugas com a Alemanha secretamente ainda entre 1953-1954, mas o material foi apreendido pelo governo britânico, a mando do governo estadunidense.

<sup>152</sup> LIMA, Maria Regina Soares de, 2013, p.212-242.

objetivo de aumentar a escala de produção e diminuir a dependência externa<sup>153</sup>. A busca por completa nacionalização da segurança manteve-se ainda em 1979, quando se inicia o programa nuclear paralelo com projetos integrados de pesquisa, englobando as três Forças Armadas, de modo a fugir dos constrangimentos impostos pelos acordos de cooperação nucleares firmados anteriormente<sup>154</sup>. Esse programa paralelo conseguiu resultados mais expressivos ao objetivo de independência tecnológica.

As divergências com a Argentina mantêm-se centradas no mesmo ponto desde meados da década de 1960: a construção da hidrelétrica de Itaipu. A volta do peronismo na Argentina entre 1973 e 1976 não modifica fortemente as bases da rivalidade com o Brasil<sup>155</sup>. A Argentina insistia que o Brasil deveria realizar a consulta prévia sobre a utilização dos recursos hídricos do rio internacional, tese contestada pelo governo brasileiro. Assim, a Argentina prosseguiu em denunciar a não cooperação brasileira, seja entre os vizinhos regionais, como o Uruguai, a Bolívia e o Chile, seja em foros internacionais, como as Nações Unidas. Verifica-se que a atitude de denunciadora da Argentina com relação à postura brasileira manteve-se na transição entre os governos peronistas e o regime militar de Videla.

O Brasil, por sua vez, exacerbava sua posição anterior e rejeitava qualquer negociação sobre o aproveitamento dos recursos hídricos, respondendo frontalmente às denúncias argentinas de não cooperação.

A postura brasileira refletia condição real de poder entre os dois países, o aprofundamento do desenvolvimento como vertente da política externa e a instabilidade política e a estagnação argentina que demonstrava fraqueza internacionalmente. Como relata Moniz Bandeira<sup>156</sup>:

“o equilíbrio de poder na América do Sul já se rompera, irreversivelmente, em favor do Brasil, ao desaparecer a paridade estratégica com a Argentina, que não mais tinha condições e nada podia fazer para contrabalançar a influência econômica e política do Brasil. A percepção de que a Argentina declinava e de que sua importância internacional cada vez mais se reduzia também levou o chanceler Antonio

<sup>153</sup> CERVO, Amado. & BUENO, Clodoaldo. 2002, p.405-406.

<sup>154</sup> Lima (2013, p.226-242) verifica que o Acordo Nuclear também obteve maior relevância política do que efetiva consequência no sentido tecnológico e econômico-comercial. O acordo mantinha sérios limites à capacidade de o Brasil gerar e aproveitar-se de tecnologia nuclear em larga escala de forma que já ao final da década de 1970, o país começava a concentrar seus esforços em um programa paralelo que gerasse mais rendimentos à indústria nuclear a partir de uma tecnologia mais viável.

<sup>155</sup> Perón tentou dar fim ao contencioso jurídico prosseguindo com obras de hidrelétricas com os vizinhos, além de buscar a aproximação com o Uruguai, por meio de uma união aduaneira, a qual o Brasil se manifestou contrariamente. Por fim, com a morte de Perón e a ascensão de Isabelita, o conflito social na Argentina intensificou-se somado a deterioração econômica e houve pouco progresso na relação bilateral.

<sup>156</sup> MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto, 2010, p.420-421;

Azeredo da Silveira, que fazia política de poder, não só a retrair-se em face do governo de Isabelita Perón como a endurecer a posição de discutir o projeto de Corpus nem admitir que a Argentina participasse das decisões de Itaipu.[...] Diante de tal impasse, a tática de Azeredo da Silveira consistiu postergar quaisquer conversações, enquanto as obras de Itaipu prosseguiam, de sorte que a Argentina viesse a defrontar-se com um *fait accompli* e não tivesse como alternativa senão conformar-se e reduzir bastante a altura útil da queda d'água de Corpus. Ele percebera que o governo de Isabelita Perón esbarrondava, ao configurar-se, com o vazio de poder uma situação próxima do caos, que ressaltou ainda mais o processo de enfraquecimento e decadência da Argentina, cuja política exterior, desde o golpe militar de 1955, se caracterizara pela descontinuidade e inconsistência, como reflexo, em larga medida, de sua crônica instabilidade institucional. Com a derrubada de Isabelita Perón da presidência da Argentina, em 23 de março de 1976, as Forças Armadas implantaram outra vez um regime autoritário, denominado Processo de Reconstrução Nacional, e tomaram para si a tarefa de enfrentar o problema com o Brasil, que não apenas incorporara a Bolívia, o Paraguai e o Uruguai ao seu *hinterland* comercial como, além de projetar-se sobre países da África Ocidental, já se expandia na direção do Pacífico, negociando ou firmando importantes acordos bilaterais de cooperação econômica, para a exploração de recursos naturais e execução de projetos fronteiriços e de integração física de cooperação econômica com a Bolívia, Chile, Equador, Colômbia, Venezuela e, inclusive, o Peru.”

O chanceler Azeredo da Silveira, nesse sentido, buscava modificar duas bases que julgava impedir um maior protagonismo internacional brasileiro, a dependência com relação aos Estados Unidos e a prevenção com relação à Argentina<sup>157</sup>.

Entre os acordos regionais mencionados, cabe destacar, além do Tratado de Itaipu com o Paraguai, o Acordo de Cooperação e Complementação Industrial com a Bolívia, também chamado de Convênios de Cochabamba, de 1974, que tinha como propósito a troca de gás natural boliviano pela construção de um polo siderúrgico-petroquímico no sudeste daquele país. Além de esses acordos com Paraguai e Bolívia garantirem maior influência do Brasil na economia dos países mediterrâneos, ainda prejudicavam a possibilidade de captação de energia e de minério de ferro para abastecer as indústrias da Argentina, visto que este país não possuía recursos suficientes para abastecer suas siderúrgicas, e reforçaria a dependência da indústria argentina na importação de ferro brasileiro.

Mello<sup>158</sup> argumenta que a busca de supremacia na bacia do Prata, consistia em uma parte de uma estratégia maior de “envolvimento estratégico” e de “isolamento” da Argentina,

<sup>157</sup> SPEKTOR, Matias. 2002, p.129.

<sup>158</sup> MELLO, Leonel Itaussu Almeida. 1997, p. 160-161, 216-217, 225-229.

que contava com o aumento da influência brasileira na Bolívia, no Paraguai, no Uruguai, por meio da construção das vias de acesso aos portos brasileiros. O envolvimento também se dava pelo estreitamento de relações com o Chile: além da afinidade político-ideológica com o governo chileno (que contava com mais ajuda econômica direta do Brasil do que dos EUA), a decisão argentina de suspender certas exportações para o Chile, em meio à disputa pelo Canal de Beagle, resultou no aumento das exportações brasileiras para aquele país ao final da década de 1970. Apesar das divergências com a Argentina e os Estados Unidos, o Brasil mantinha com esses países, juntamente com as demais ditaduras da Bacia do Prata, cooperação na repressão a movimentos considerados subversivos, como expressos pela operação Condor.

A Argentina, por sua vez, passaria, a partir de 1976, por mais um período de ditadura militar, com a ascensão de uma junta militar composta pelos comandantes das três forças. Essa junta implementaria o que se chamou de Processo de Organização Nacional, em que se combateria “a subversão e a corrupção”<sup>159</sup>. O novo governo argentino, com a figura central de Videla como presidente da nação, dotou-se de caráter extremamente repressivo, perseguindo peronistas, sindicalistas ou qualquer um considerado subversivo. No plano econômico, buscou liberalizar a economia não somente para esvaziar os sindicatos, mas para atrair o capital estrangeiro. A Argentina tornou-se, assim, um dos países latino-americanos que mais se endividou nesse período, logo após o México<sup>160</sup>. A consequente reprimarização da economia argentina, o desmantelamento industrial e o enfraquecimento financeiro aprofundariam a preponderância brasileira no Prata<sup>161</sup>.

Na política externa, a Argentina buscou projetar a imagem de país ocidental e cristão, combatente da subversão, revisitando a lógica das fronteiras ideológicas. Contraditoriamente, o país sofreu forte pressão dos Estados Unidos e de países ocidentais em desagravo às violações de direitos humanos, inclusive com suspensão da ajuda militar estadunidense. Do mesmo modo, as relações comerciais com a Europa ocidental perdia dinamismo com a queda na renda derivada da crise econômica e o protecionismo comercial da Comunidade Europeia, que se tornou, inclusive, competidora no ramo da pecuária, altamente subsidiada. Como consequência, verificou-se um aprofundamento das relações comerciais com a URSS, um dos

---

<sup>159</sup> RAPOPORT, Mario, 2000, p.738-739. A colaboração dos militares dos países da Bacia do Prata no combate a inimigos políticos foi uma constante no período, mesmo com as desconfianças entre Brasil e Argentina.

<sup>160</sup> FERRER, Aldo. 2006, p.246-252.

<sup>161</sup> MELLO, Leonel Itaussu de Mello. 1997, p.279.

principais importadores de grãos argentinos no período, e também com outros países socialistas<sup>162</sup>. No seu entorno regional, o regime nacionalista buscava garantir território e recursos reivindicados por outros países, como a questão das águas do rio Paraná, com o Brasil, as ilhas no canal de Beagle, com o Chile, e as Malvinas, com o Reino Unido.

Como visto anteriormente, as tentativas de estabelecer consultas com o Brasil sobre Itaipu não tiveram êxito. Enquanto as tentativas de negociação não prosperavam, o Brasil realizava sua principal iniciativa de convergência sobre uma política regional coordenada sem a participação da Argentina. O Tratado de Cooperação Amazônica, de 1978, assinado em Brasília, reforçava a cooperação com os vizinhos setentrionais no âmbito da gestão do território amazônico. Revela-se, assim, uma estratégia de contenção dos interesses da Argentina<sup>163</sup>, que já havia procurado os vizinhos anteriormente para obter apoio à tese da consulta prévia<sup>164</sup>.

Por um lado, a superioridade brasileira quanto à questão do aproveitamento hídrico, o relativo isolamento internacional da Argentina e a possibilidade de conflito com o Chile devido à região de Beagle eram fatores que contribuíram para o país platino recuar sobre a consulta prévia e aceitar as negociações em bases mais favoráveis ao Brasil. Por outro lado, o desgaste político de se manter uma controvérsia por mais de dez anos com o país vizinho, o esforço dos militares em evitar o conflito e a pressão internacional sobre o programa nuclear brasileiro, especialmente quando verificado que o programa nuclear argentino estava em fase mais adiantada<sup>165</sup> – e recebia mais financiamento do novo governo ditatorial –, eram fatores que favoreceram para que o Brasil evitasse uma solução unilateral para a questão como fazia anteriormente. Como resultado, ao final do governo Geisel, em 1979, eram definidas as bases de uma solução negociada. A partir do Tratado Tripartite Corpus-Itaipu, já no começo do governo Figueiredo, aceitou-se a construção de Itaipu e foram estabelecidas as questões técnicas para viabilizar a construção de Corpus<sup>166</sup>.

O tratado foi um marco nas relações Brasil-Argentina a partir do qual se desenvolveria um relacionamento mais cooperativo nas décadas seguintes.

---

<sup>162</sup> RAPOPORT, Mario, 2000, p.770-781.

<sup>163</sup> Guimarães (2005) relaciona a iniciativa para a Amazônia ao Pacto Andino, ambas consequências do enfraquecimento da Alalc.

<sup>164</sup> SPEKTOR. Mathias, 2002, p. 139.

<sup>165</sup> O embaixador argentino em Brasil chegou a defender o programa nuclear brasileiro e a possibilidade de cooperação bilateral, mas sua declaração foi mal recebida na Argentina. Idem, p.134.

<sup>166</sup> LIMA, Maria Regina Soares de, 2013, p.343-396. OLIVEIRA, Odete Maria de, 1998.

#### 5.4 OS IMPACTOS DA RETOMADA DO PODER AMERICANO

Na América Latina, sofriam-se as consequências do segundo choque do Petróleo e do aumento dos juros. Não havia mais a possibilidade de manter o Balanço de Pagamentos equilibrado devido à falta de financiamento externo. Os países mais afetados seriam as grandes economias da região, o Brasil, a Argentina e o México, que contraíram os maiores montantes de dívida externa entre 1973 e 1982<sup>167</sup>. Voltar-se para as outras grandes economias em busca de recursos (financeiros, tecnológicos, etc.) também deixa de ser uma alternativa viável dada a atração do mercado americano e, a partir de 1985, do sudeste asiático<sup>168</sup>. Ao mesmo tempo, a volta da democracia em vários países latino-americanos ao longo da década de 1980 revela a perda de legitimidade das ditaduras devido a sua incapacidade de responder às demandas sociais em meio à grave crise econômico e social do período<sup>169</sup>.

A conjuntura internacional do final da década de 1970 e começo da de 1980 constrangiam as ações de Brasil e Argentina e favoreciam sua aproximação. A pressão contra a não proliferação nuclear, contra as violações de direitos humanos, contra o protecionismo comercial no mundo ocidental em meio à crise e a consequente busca pela diversificação de parcerias comerciais apontavam para políticas exteriores congruentes, em apoio do universalismo, da luta contra a dependência econômica e tecnológica e pelo regionalismo. Ademais, as condições internas facilitavam a aproximação. A abertura comercial argentina favoreceu a entrada de produtos manufaturados brasileiros naquele país, os quais já contavam com a vantagem da proximidade geográfica; a luta contra a subversão favorecia a cooperação nas áreas de inteligência; o desenvolvimento industrial em ambos os países, ainda que incompleto, estimulava projetos de complementação econômica; e, por final, o Brasil reagia à crise do modelo do milagre econômico à procura de novos mercados, supridores e oportunidades de cooperação na área tecnológica.

#### 5.5 A POLÍTICA EXTERNA DE JOÃO FIGUEIREDO

Figueiredo aprofundaria o bom relacionamento com a Argentina, e os dois países dariam os primeiros passos para acabar com as desconfianças e avançar em projetos estratégicos.

Em 1979, a questão de Itaipu-Corpus foi resolvida por meio do Acordo Tripartite entre Argentina, Brasil e Paraguai, em que se apresentavam as definições técnicas que

---

<sup>167</sup> FERRER, Aldo, 2006.

<sup>168</sup> MEDEIROS, Carlos Aguiar de, 1997.

<sup>169</sup> AYERBE, Luis Fernando, 2002, p.210-211.

permitiam a viabilidade econômica de Corpus, mesmo com a construção de Itaipu, à montante. Entre maio e agosto de 1980, uma série de acordos bilaterais aprofundou a cooperação em diversos setores, abordando uma gama muito mais ampla do que todos os acordos realizados entre os dois países anteriormente no século XX<sup>170</sup>. Os acordos diziam respeito a questões estratégicas como fabricação de armamentos, complementação industrial no setor automotivo – um dos principais ramos industriais em ambos os países – e o desenvolvimento e a aplicação dos usos pacíficos de energia nuclear, em que se previa a cooperação tecnológica para a construção de reatores e de centrais nucleares, o ciclo do combustível nuclear e a produção dos materiais relativos à tecnologia nuclear<sup>171</sup>, o que refrearia uma possível corrida armamentista<sup>172</sup>. Brasil e Argentina, além do mais, coordenaram posições em foros internacionais em defesa do comércio internacional mais justo frente ao protecionismo das grandes potências. Outro destaque foi o apoio na substituição da Alalc, pela Aladi, com um arcabouço institucional menos rígido, capaz de revigorar, pelo menos retórica e politicamente, a busca pela integração latino-americana<sup>173</sup>.

A supremacia nuclear argentina constava como um dos fatores para que o Brasil voltasse às mesas de negociação sobre o aproveitamento hídrico do Rio Paraná, enquanto o isolamento argentino, devido às questões de direitos humanos, às reivindicações territoriais e a perda de presença econômica na América do Sul, também ajudaram para que o país platino desistisse da tese da consulta prévia.

Entrementes, parecia acabar o isolamento argentino frente ao bloco ocidental dos anos Videla (1976-1981) e Viola (1981) devido à ascensão de Leopoldo Galtieri à presidência. O curto período de Galtieri no poder corresponde ao início do mandato de Ronald Reagan nos Estados Unidos e a retomada da Guerra Fria. Nesse sentido, Galtieri renovou o compromisso da Argentina em defesa da segurança e dos valores ocidentais, não somente dando prosseguimento à abertura econômica, mas ativamente apoiando as intervenções norte-americanas na América Latina. Além de voltar a receber quantidades expressivas de armas americanas, a Argentina começou a apoiar diretamente a luta contra os sandinistas na

---

<sup>170</sup> Sistema de atos internacionais, disponível em <<http://dai-mre.serpro.gov.br/>>.

<sup>171</sup> MADRID, Eduardo, 2011; Oliveira, Odete Maria de, 1998.

<sup>172</sup> Ainda assim, a preocupação dos militares brasileiros com relação ao programa nuclear argentino nunca cessou durante o mandato de Figueiredo. Ver: LEALI, Francisco & MALTCHIK, Roberto. 23 de Março de 2014. <<http://oglobo.globo.com/brasil/documentos-apontam-corrída-nuclear-na-america-latina-durante-ditadura-11956778>>. Acesso em 14 de setembro de 2014.

<sup>173</sup> PRAZERES, Tatiana.p.26-27.

Nicarágua, dando o apoio de consultores especializados na guerra suja, e reativando o projeto de domínio no Atlântico Sul, em consonância com os Estados Unidos e a África do Sul.

As ações de Galtieri estavam em desconformidade com os vetores da política externa brasileira para o período. Além de aproximar-se da África austral por meio de acordos com países de viés socialista como a Angola, o Brasil discordava das intervenções americanas na América Central. Mesmo os intentos do governo Reagan em aproximar-se do Brasil não obteriam êxito. Os contenciosos comerciais não permitiam um avanço nessa área, em que os Estados Unidos se viam incomodados com a competição dos produtos brasileiros. A venda de armas estadunidenses ao Brasil também não progrediu, visto que aqueles não permitiam a transferência de tecnologia nem a reexportação. A maior capacidade de barganha americana frente à crise da dívida externa brasileira, não impedia a posição defensiva brasileira<sup>174</sup>.

Como resultado do novo alinhamento entre a Argentina e os Estados Unidos, os mandatários acreditavam que poderiam se beneficiar do apoio americano na questão da soberania das Malvinas, uma região estratégica de controle do cabo Horn. Nesse sentido, com a falta de progresso no diálogo com a Grã-Bretanha sobre a soberania das ilhas e a busca por um maior prestígio junto à opinião pública argentina, Galtieri enviou tropas para ocupar as Malvinas, sob a perspectiva de que contaria com o decisivo apoio norte-americano. O contrário ocorreu, e os Estados Unidos apoiaram o Reino Unido, seu tradicional aliado. A ofensiva argentina, por sua vez, serviu para corroborar a tendência anterior, de aproximação com os países do terceiro mundo, principalmente o Brasil, e mesmo de países socialistas como Cuba e União Soviética, por mais paradoxal que possa parecer de acordo com o viés ideológico do regime militar argentino, e de afastamento com relação aos Estados Unidos e a Europa Ocidental, principalmente com o bloqueio comercial imposto por ambos<sup>175</sup>.

A posição favorável do Brasil, ainda que oficialmente neutra, com relação à Argentina refletia a nova estratégia brasileira de aproximar-se do vizinho como maneira de inserir-se internacionalmente e evitar novas rivalidades<sup>176</sup>. Além de dar apoio discreto aos esforços militares argentinos, o Brasil também providenciou uma via de escoamento pelos portos do sul para burlar o boicote das potências ocidentais. A falta de apoio americano reforçava, da mesma forma, a visão de mundo que se impunha na diplomacia brasileira ao final da década de 1960 e se tornava mais forte a partir de meados da década de 1970, de que os Estados

---

<sup>174</sup> CERVO, Amado & BUENO, Clodoaldo, 2002, p. 439 a 443.

<sup>175</sup> RAPOPORT, Mario. p. 773-776, 783-787.

<sup>176</sup> Que contrastaria com a posição chilena de mandar tropas para a região de fronteira e ajudar as tropas britânicas no conflito.

Unidos não eram os aliados preferenciais da América Latina<sup>177</sup>. É sintomática dessa conjuntura a aprovação na OEA de uma resolução em que se convocava o TIAR para prestar ajuda internacional à Argentina, ainda que seus efeitos tenham sido somente retóricos<sup>178</sup>.

O fim da ditadura na Argentina, após derrota na Guerra das Malvinas, não modificou o teor da política externa daquele país. A ascensão ao poder de Raúl Alfonsín significou a continuidade da postura de aproximação aos países latino-americanos. Ainda que a articulação em torno do consenso de Cartagena para a negociação da dívida da região em bloco não tenha surtido o efeito esperado, o alinhamento aos Estados Unidos não voltou a ser cogitado nesse período. A Argentina continuou a criticar a postura intervencionista na América Central, ao mesmo tempo em que buscava a renegociação das dívidas com os EUA, sem que um tema contaminasse o outro. Apesar dos êxitos iniciais, a Argentina não conseguiu os desembolsos esperados nesse momento. A situação econômica argentina havia se deteriorado profundamente com a ditadura militar. Ademais, a falta de opções internacionais, ainda mais com a diminuição da demanda por grãos da União Soviética<sup>179</sup>, facilitaria a aproximação com o Brasil.

## 5.6 A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO SARNEY

A partir da posse de José Sarney como primeiro presidente civil da república desde o golpe de 1964, as relações cooperativas com a Argentina avançaram ainda mais, em meio à difícil relação de ambos com os Estados Unidos. Nos primeiros meses do governo Sarney, aumentaram-se as compras de trigo e petróleo argentino. Já ao final de 1985, os presidentes dos dois países reuniram-se na inauguração da ponte internacional Tancredo Neves, e por meio da Declaração de Iguaçu firmaram o objetivo de integrar a economia dos dois países, inclusive por meio da integração física, a complementação industrial e a cooperação energética; em promover o constante diálogo político e em desenvolver conjuntamente áreas estratégicas, como a nuclear e a de biotecnologia<sup>180</sup>.

Os esforços bilaterais estavam em consonância com empenho dos países latino-americanos em geral de garantir sua soberania em face das pressões militares e políticas à época; é exemplificativa a criação dos Grupos de Contadora (México, Panamá, Colômbia e Venezuela) e de Apoio à Contadora (Argentina, Brasil, Peru e Uruguai), o qual se seguiu a

---

<sup>177</sup> MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. p. 443-447.

<sup>178</sup> RAPOPORT, Mario. p. 785-786.

<sup>179</sup> A União Soviética passaria pelo processo de perestroika que desarticulava sua economia.

<sup>180</sup> Declaração do Iguaçu. Disponível em <[http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1985/b\\_74/](http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1985/b_74/)>.

criação do Grupo do Rio – uma junção dos dois grupos –, em 1986, como mecanismos de diálogo político e consulta, como uma resposta às intervenções norte-americanas na América Latina<sup>181</sup>. Outro exemplo de convergência foi a aprovação conjunta na Assembleia Geral da ONU do Atlântico Sul como Zona de Paz e Cooperação (ZOPACAS), em 1986, que se contrapunha à proposta anterior argentina de domínio militar do Atlântico Sul. A ZOPACAS tinha como objetivo afastar o Atlântico Sul da corrida armamentista do final da Guerra Fria e sua constituição foi objetada pelos Estados Unidos<sup>182</sup>.

Entre 1986 e 1988, os mandatários de Brasil e Argentina realizaram novos acordos de complementação econômica com vistas a melhorar a inserção internacional de ambos nesse momento de dificuldades de financiamento, com baixa capacidade de contrair novas dívidas e com baixa receita de exportações, devido à baixa no preço das commodities. Em 1986, foi assinada a Ata para Integração Brasil Argentina em que se estabelece o Programa de Integração e Cooperação Econômica com a finalidade de integrar os setores econômicos dos países de forma gradual e progressiva, buscando maior nível de renda e modernização tecnológica, sem estimular a especialização produtiva em um setor específico, mas privilegiando o comércio de bens de maior valor agregado. Os acordos setoriais, dessa forma, tinham como objetivo estabelecer a complementação econômica entre os dois países. Desses setores, há de se destacar o automobilístico como o único setor industrial em que se manteve a efetiva integração produtiva entre os dois países mesmo durante a neoliberal década de 1990<sup>183</sup>.

Da mesma forma, foi reafirmado o compromisso de desenvolvimento conjunto na área de energia nuclear em declaração de 1986. O processo integrativo bilateral foi reforçado pelo Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, de 1988, que com seus Protocolos Adicionais mantinha a mesma previsão de complementação industrial e formação gradativa de um mercado comum bilateral, em mais de dez anos, a qual outros Estados-membros da ALADI poderiam se unir<sup>184</sup>. Havia, portanto, o conceito de providenciar preferências mútuas para assegurar ganhos de escala e maior ganho aos setores de maior valor agregado. O acordo era benéfico naquele contexto em que a indústria de bens de capital brasileira se encontrava em capacidade ociosa e diante de crescente protecionismo dos países mais desenvolvidos, e a indústria argentina mantinha a necessidade de importar bens de

---

<sup>181</sup> OLIVEIRA, Mario Piñon, 1998, p. 225-275.

<sup>182</sup> BARRETO, Fernando de Mello, t.I, 2012.

<sup>183</sup> CANDEAS, Alessandro, 2010, p.223.

<sup>184</sup> Havia já manifesto interesse do Uruguai nesse processo, ver Vaz, 2002.

capital para complementar seus processos produtivos. A cooperação com a Argentina mantinha-se também no âmbito estratégico, de modo que o Brasil coordenava sua posição com o país platino para determinar a área de exclusão da Grã-Bretanha nas Malvinas<sup>185</sup>.

A opção pela Argentina se coadunava com maior protagonismo da diplomacia com relação aos demais países da América do Sul, havendo crescentes entendimentos do Brasil com Bolívia, Equador e Venezuela (países com importantes reservas de hidrocarbonetos) na área de energia, por exemplo. Outros assuntos correntes à época concerniam às questões da estabilidade política em meio à redemocratização.

Diante da pressão por liberalização comercial dos Estados Unidos na área de fármacos e informática, o Brasil mantinha o caráter desenvolvimentista de sua política externa, voltada para a complementação industrial com a Argentina.

A opção pela integração com o vizinho não era uma escolha tão óbvia, apesar dos fatores já listados que favoreceram a aproximação bilateral. Apesar da difícil conjuntura internacional, os Estados Unidos haviam se consolidado como o principal mercado das exportações brasileiras, superando o conjunto da América Latina, em crise. Ademais, sabia-se da contínua relevância dos EUA para a manutenção dos fluxos financeiros ao país. O Brasil, nesse sentido, poderia ter optado em uma estratégia de conseguir uma relação especial com aquele país, com objetivo de garantir acesso ao mercado americano e a simpatia dos bancos privados estadunidenses. Mesmo após a moratória de 1987, em que os EUA apoiaram o pleito brasileiro por empréstimos de curto prazo, a diálogo na área de comércio, investimentos, transferência de tecnologia ou negociação de dívidas não evoluiu de forma positiva até o final do governo Sarney<sup>186</sup>.

As pressões americanas pela liberalização comercial do país e do conjunto da América Latina se aprofundariam na década seguinte.

---

<sup>185</sup> BARRETO, Fernando de Mello 2012, t.I, p. 59.

<sup>186</sup> CERVO, A. & BUENO, C. 2002, p.439-445.

## 6. O PERÍODO UNIPOLAR 1989-2010

### 6.1 CONTEXTO INTERNACIONAL

O período começa pela queda do muro de Berlim e o fim da União Soviética. A Guerra do Golfo e a demonstração das sofisticadas novas armas estadunidenses revelam período de reafirmação do poder estadunidense, agora sem o tradicional inimigo da Guerra Fria. Dessa forma, a política externa norte-americana buscou o multilateralismo de modo limitado aos temas que fossem congruentes aos seus interesses estratégicos, prevalecendo o unilateralismo quando houvesse tensão entre a coordenação e o objetivo geral estadunidense<sup>187</sup>. Na agenda de segurança norte-americana, intensificou-se a retórica em defesa da estabilidade democrática, contra o narco-tráfico e, crescentemente, contra o terrorismo. O unilateralismo militar revela-se no forte aumento das intervenções ao longo do governo Clinton, na revisão da estratégia de segurança da OTAN, para justificar mais intervenções em escala global, na guerra contra o terror do governo Bush e na Guerra do Iraque, em 2003<sup>188</sup>.

Na América da Sul também se revelou maior ativismo americano em questões de segurança, com a ativação do Plano Colômbia, ao final dos anos 1990, com a extensão do Southern Command estadunidense para Manta, no Equador, e com a reativação da Quarta Frota em 2008<sup>189</sup>.

Como identifica Fiori<sup>190</sup>, a partir das mudanças estratégicas promovidas pelos Estados Unidos nas décadas de 1970 e 1980, o centro da geoeconomia internacional começa a ser deslocado. À desregulamentação do mercado de capitais soma-se o esforço de liberalização comercial pelos Estados Unidos e pelas principais potências, de acordo com suas prioridades.

As negociações da Rodada Uruguaí iniciadas em 1986 e encerradas em 1994, combinada com o fim da União Soviética indicava um momento de liberalização comercial em escala global, impulsionado pelos déficits comerciais americanos e o intenso fluxo financeiro àquele país. Para contrabalançar essa situação, os Estados Unidos pressionavam por reformas na América Latina e a consolidação desse espaço como importador das

---

<sup>187</sup> HERZ, Monica. 2002.

<sup>188</sup> FIORI, José, PADULA, Raphael & VATER, Maria Claudia, 2013, p.143; FIORI, 2007b, p. 121-138.

<sup>189</sup> MONIZ BANDEIRA, 2010. p. 524-535; BATTAGLINO, 2009.

<sup>190</sup> FIORI, José Luís, 2007.

manufaturas tradicionais norte-americanas, um setor que enfrentava forte concorrência dos países ocidentais, mas também dos países em industrialização no sudeste asiático<sup>191</sup>.

Na América Latina, essa nova fase neoliberal encontrou sua maior expressão na formação do NAFTA, em 1992, o tratado de livre-comércio entre Estados Unidos, Canadá e México, consequência da proposta Iniciativa para as Américas lançada ainda em 1990 pelo presidente norte-americano George Bush. Os demais países do continente, em geral, também realizaram reformas profundas para ajustarem-se às novas condições internacionais. A necessidade de estabilização das moedas internacionais, que sofriam grave problema de desvalorização e inflação, condicionou os países latino-americanos a realizarem uma série de medidas econômicas que em parte refletiam o Consenso de Washington<sup>192</sup>. Além de Carlos Salinas, que eleito no México em 1988, assumiu o governo com o propósito de reformular o Estado, Carlos Pérez e Carlos Ménem ascenderam à presidência na Venezuela e na Argentina, respectivamente, com administrações de corte liberal; assim como Fernando Collor, no Brasil, e Alberto Fujimori, no Peru, eleitos em 1990.

Nesse novo período, em que a principal potência não encontraria um rival para competir, a própria necessidade de expansão do poder imperial americano seria, paradoxalmente, a origem dos limites do poder global, na medida em que o empenho de conter qualquer tipo de ameaça a sua liderança prejudicaria sua capacidade de ação e fortaleceria outros Estados na seara internacional<sup>193</sup>. As teorias geopolíticas de “aliado preferencial” perdem grande sentido sem o esforço da Guerra Fria, e os países da América do Sul procurariam encontrar alternativas entre o unilateralismo dos Estados Unidos e os limites de tal poder, os quais se tornariam mais evidentes na virada do século XXI.

## 6.2 A INTEGRAÇÃO MERCOSULINA NOS ANOS 1990 E AS POLÍTICAS EXTERNAS DE BRASIL E ARGENTINA ENTRE 1989 E 1995.

Seguindo essa perspectiva, a proposta de integração bilateral adotou caráter liberalizante, sob a perspectiva do regionalismo aberto<sup>194</sup>, em que a integração regional seria um passo anterior à liberalização global do comércio. Sob esse signo, é assinado primeiramente, a Ata de Buenos Aires, entre Brasil e Argentina, em 1990, o qual estabelecia o

---

<sup>191</sup> MEDEIROS, Carlos Aguiar de, 1997.

<sup>192</sup> O termo refere-se a dez propostas de ajuste aos países latino-americanos feitas pelo economista John Williamson, em um congresso de economia em Washington, 1990. As medidas tinham cunho liberalizante, diminuindo a importância do Estado na economia e aumento da abertura comercial e financeira para o exterior.

<sup>193</sup> FIORI, José Luís, 2007.

<sup>194</sup> CEPAL, 1994.

objetivo de formar o mercado comum bilateral em 1994, ou seja, em um prazo menor do que o instituído no tratado bilateral de 1988. Em 1991, é assinado o Tratado de Assunção, entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, que estende a conformação do mercado comum para os quatro países. Ambos esses instrumentos representaram uma mudança significativa com relação aos tratados que foram negociados entre Sarney e Alfonsín, no qual a complementação industrial e econômica era enfatizada, para um novo arcabouço no qual se realçava o livre-comércio entre os membros.

Desse modo, pode-se argumentar que a fase de consolidação do Mercosul como essencialmente econômico-comercial, planejada somente como um passo antes da liberalização completa das trocas comerciais<sup>195</sup>. Como afirma Briceño Ruiz<sup>196</sup>, o Tratado de Assunção incorporou em quase toda sua totalidade as recomendações do Consenso de Washington, com o objetivo de promover o comércio e os investimentos privados por meio da liberalização.

Na Argentina e no Brasil, os presidentes tomaram as primeiras medidas para o ajuste proposto. Privatizaram diversas empresas estatais, diminuíram o funcionalismo público, buscaram a redução do déficit fiscal e perseguiram uma política monetária contracionista.

Alguns autores identificam<sup>197</sup> o lançamento do Mercosul como a formação de um bloco com objetivos defensivos frente à globalização, apesar das metas de cunho liberalizante. Para esses, a coordenação política e integração regional seriam um instrumento de pressão para futuras negociações comerciais, além de servir para proteger alguns setores-chave. Argumenta-se que a proposta de união aduaneira, com a necessidade de harmonizar as políticas macroeconômicas dos países-membros também seria uma forma de proteger a autonomia dos mesmos frente à pressão da ALCA. Nessa perspectiva, a coordenação de uma política aduaneira comum seria um contraponto às medidas unilaterais liberalizantes realizadas ao longo da década de 1990.

Briceño Ruiz<sup>198</sup> argumenta que a consolidação do Mercosul na década de 1990 passou por um equilíbrio entre medidas liberais e a manutenção do intervencionismo estatal no Brasil – enquanto Menem praticamente não aplicaria nenhuma política industrial – com medidas de comércio administrado e proteção nas áreas de compras governamentais,

---

<sup>195</sup> ALMEIDA, 2011; CERVO, 2008. ALMEIDA PEREIRA, 2009.

<sup>196</sup> BRICEÑO RUIZ, 2007.

<sup>197</sup> HERZ, Monica. & HOFFMANN, Andrea, 2004, p.201-202. MONIZ BANDEIRA, 2010, p.494. SARAIVA, 2007.

<sup>198</sup> BRICENO RUIZ, José, 2007.

propriedade intelectual e serviços. A diferença de ênfase na liberalização derivaria, segundo Briceño Ruiz, do peso dos interesses da indústria brasileira.

Como afirma Santoro<sup>199</sup>:

“Portanto, a integração logrou o apoio de liberais e nacionalistas. Os primeiros viam no Mercosul o primeiro passo para a inserção mais ampla na economia internacional, seja pela via de acordos hemisféricos (como a Alca), seja por negociações inter-blocos (como Mercosul–União Européia). Os segundos enxergavam no regionalismo a possibilidade de conter os efeitos mais desastrosos do processo de globalização, vendo nele a oportunidade para a construção de um novo modelo de desenvolvimento.”

Na área nuclear, os dois mandatários buscaram dar prosseguimento aos entendimentos dos antecessores. A declaração de fiscalização mútua entre Brasil e Argentina de 1990, a assinatura de um tratado de salvaguardas nucleares entre Brasil, Argentina, a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) e a Agência Brasileiro-Argentina de Cooperação e Controle (ABACC), o Sistema de Comum de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares, garantia o direito à pesquisa e à produção para fins pacíficos, de um modo a resolver a controvérsia nuclear bilateralmente<sup>200</sup>. Collor ainda pôe fim ao programa nuclear paralelo, que é integrado ao programa nuclear oficial, em um momento em que já se conseguia o domínio sobre o enriquecimento de urânio<sup>201</sup>.

Há de se destacar que Collor deu continuidade à aproximação com a América do Sul não somente com visitas e a recepção de chefes de Estado de quase todos os países da região, como pelo reforço da democracia como valor da política externa brasileira, dando apoio aos esforços de normalização institucional nos vizinhos. Da mesma forma, vários esquemas regionais de proscrição de armas de destruição em massa (nuclear, química e biológica) foram estabelecidos como medidas de aumento das confianças na região<sup>202</sup>. A coordenação não foi aplicada, no entanto, para a negociação da dívida externa<sup>203</sup>. Enquanto a reestruturação da dívida externa realizada nos moldes do Plano Brady somente seria concluída em 1994, no Brasil, na Argentina, seria em 1992, na Venezuela seria em 1990, no México em 1989. A reestruturação da dívida foi considerada necessária à estabilização econômica, mas consolidou da América Latina como deficitária na relação com os Estados Unidos<sup>204</sup>.

<sup>199</sup> SANTORO, Mauricio. 2005

<sup>200</sup> OLIVEIRA, Odete Maria de, 1998.

<sup>201</sup> MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto, 2010, p.474.

<sup>202</sup> RAPOPORT, Mario. p. 964; BARRETO, Fernando de Mello, 2012, t.I, p.133-135.

<sup>203</sup> O Consenso de Cartagena de 1984 que buscava um tratamento político da dívida, por meio de negociações conjuntas, não foi aplicado.

<sup>204</sup> MEDEIROS, Carlos Aguiar de, 1997.

Na área de política externa, as posturas dos países divergiam um pouco com relação aos Estados Unidos, ainda que ambos buscassem se adequar à agenda estadunidense. Menem, assessorado por Guido di Tella, pautava sua política externa com base no realismo periférico, pelo qual a Argentina, um país pobre e sem poder não deveria confrontar a potência hegemônica, como havia feito anteriormente, e, sim, alinhar-se a ela, buscando maiores benefícios dessa aliança. Nesse sentido, o Mercosul seria o primeiro passo para outros tratados de liberalização, inclusive com os Estados Unidos<sup>205</sup>, a fim de conseguir acesso prioritário ao NAFTA<sup>206</sup>. O alinhamento não ocorreria somente no âmbito econômico, mas também no âmbito político e militar, com o envio de tropas à Guerra do Golfo antes mesmo da aprovação da resolução no Conselho de Segurança, colaborando com os esforços da coalizão, ou com o fim do programa de mísseis Condor II, além de abandonar o movimento dos não alinhados.

O governo Collor era vigoroso adepto ao neoliberalismo, mas não pretendeu um alinhamento completamente subordinado, como parecia o caso da Argentina. Collor buscou acabar com os contenciosos com os Estados Unidos que ainda permaneciam no mandato de Sarney (disputas comerciais nos setores de informática e fármacos, meio ambiente e programa nuclear), além de diminuir fortemente os incentivos à indústria de defesa, mas não deixou de divergir com os Estados Unidos, ao defender a democratização do poder internacional, enquanto Menem aceitava a hierarquia de poder, sem contestá-la. Collor não se alinhou automaticamente na questão do Kuwait, por interesses econômicos no Iraque, além de buscar o multilateralismo em resposta ao unilateralismo vigente, como já era tendência desde Sarney, em que a participação em regimes internacionais se tornou uma tônica em contraste ao afastamento dos governos militares em assuntos controversos, como direitos humanos e meio-ambiente<sup>207</sup>.

A política econômica de Collor gerou recessão, perda de emprego e não ajudou a acabar com a inflação. Afinal, em meio a denúncias de corrupção, falta de uma base aliada no congresso e má administração econômica, Collor foi destituído do poder por meio do processo de impeachment, que o forçou a renunciar em dezembro de 1992. Ascendeu à presidência Itamar Franco.

Itamar Franco manteve a política externa voltada para o multilateralismo, apoiando o diálogo do Grupo do Rio com outras regiões, além de resistir a ações unilaterais dos Estados

---

<sup>205</sup> SANTORO, Mauricio. 2008.

<sup>206</sup> MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto, 2010, p.474.

<sup>207</sup> BARRETO, Fernando de Mello, 2012, t.1. MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto, 2010.

Unidos em Cuba e no Haiti. Reforçou da mesma maneira, a integração regional, com propostas de ampliação da área integradora, como a Iniciativa Amazônica, de 1992, e a Área de Livre Comércio das América do Sul (Alcsa), de 1993, além de a diplomacia brasileira associar a integração não somente com comércio, mas com estabilidade e paz. Itamar Franco adotava uma postura mais autonomista em comparação ao liberalismo de Collor; para Saraiva<sup>208</sup>, a aproximação com outros países da América do Sul seria uma forma de contrabalançar o peso do NAFTA e a atração desse mercado.

O ano de 1994 seria relevante para a pauta da diplomacia brasileira ao longo de toda a década. O NAFTA entrava em vigor e atraía a atenção de muitos partidários do liberalismo no Brasil, na Argentina e em vários países sul-americanos. A assinatura do plano Brady no começo do ano apoiaria a implantação do plano Real, a partir de uma valorização cambial sustentada nas altas reservas provindas da renegociação da dívida, de maneira parecida, embora menos radical, à Lei de Conversibilidade aprovada na Argentina, em 1991. A valorização do câmbio também ajudou a transformar a estrutura de comércio exterior com os Estados Unidos de um superávit para um déficit, a partir de 1995.

Em dezembro do mesmo ano, era formalizada na primeira Cúpula das Américas a proposta da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) pelos Estados Unidos, com o objetivo de integrar todos os países do continente em um único espaço econômico, com compromissos mais abrangentes do que os negociados na Rodada do Uruguai, que também se completaria naquele ano. A ALCA, afirma Samuel Pinheiro Guimarães<sup>209</sup>, faria parte de um projeto de longo alcance, com objetivos econômicos, políticos e militares de longo prazo. Buscaria a liberalização de mercados de interesse americano e o controle sobre outros setores que pudessem afetar a hegemonia estadunidense na área tecnológica ou a competitividade das empresas americanas. A ação estadunidense de reconfiguração das relações comerciais encontrava paralelo na política de segurança continental, que visava à reformulação da hegemonia de acordo com os novos temas como tráfico de drogas e proteção da democracia<sup>210</sup>.

Poucos dias após a Cúpula das Américas, seria formalizado o Protocolo de Ouro Preto, que estabelece as bases institucionais do Mercosul. O Mercosul é claramente inspirado na experiência europeia de integração: além de objetivar a harmonização de políticas setoriais, o livre-comércio, a democracia e a superação de desconfianças são valores que fundamentam

---

<sup>208</sup> SARAIVA, Miriam Gomes, 2007.

<sup>209</sup> GUIMARAES, Samuel Pinheiro, 1999.

<sup>210</sup> HERZ, Monica. 2002

a base de ambos os processos<sup>211</sup>. O Mercosul, no entanto, constrói-se, a partir de 1991 e 1994, em um contexto de crise, pressionado para liberalizar-se e com o processo industrializante autônomo esgotado. O financiamento externo era restrito ao pagamento das dívidas e à capacidade de estabilização monetária, enquanto o crescimento dos países da América do Sul foi baixo ou moderado.

Na Europa, por sua vez, a integração ocorre em consonância à estratégia de reconstrução do bloco capitalista em meio à Guerra Fria, com amplos investimentos norte-americanos e um crescimento econômico ímpar na história europeia, entre 1950 e 1973. Ademais, os países europeus dispunham de bases produtivas semelhantes e estruturas sociais mais homogêneas, o que facilitava a construção de um espaço econômico único por meio de um processo decisório supranacional. O relançamento da integração europeia em 1986, com o Ato Único Europeu, e em 1992, com a criação da União Europeia, ocorre em consonância ao momento unipolar, coincidindo com os esforços para a efetiva formação de um mercado unificado com liberdade de movimentos de bens, pessoas, capitais e serviços, e com avanço sobre a área antes sob influência da União Soviética. Nesse contexto, sob o signo do liberalismo, a expansão dos investimentos e do comércio para novas áreas atendeu aos interesses das indústrias e dos agentes financeiros dos países centrais desse arranjo regional, além de providenciar fontes de financiamento para os países de menor desenvolvimento<sup>212</sup>.

A base institucional do Mercosul, deu-se de forma intergovernamental, o que garantia o controle do Estados sobre o ritmo de aprofundamento da integração e impedia a liberalização comercial de áreas sensíveis para as economias de cada país, como a automobilizadora e a açucareira – que permaneceram fora da liberalização – e um regime de adequação que previa um prazo maior para a liberalização comercial de outros produtos sensíveis. Haveria ainda impedimentos nas áreas de investimentos, serviços e acesso a mercado que afetaria a política de total liberalização. Ademais, a estrutura produtiva de cada país seria transformada de forma mais gradual, a partir de listas de exceções e a permanência da bitributação da TEC<sup>213</sup>. Ainda assim, apesar de não se ter logrado os objetivos do Tratado de Assunção, o Protocolo de Ouro Preto serviu para demonstrar a permanência do comprometimento político com a integração.

---

<sup>211</sup> LESSA, Antônio Carlos, 2003

<sup>212</sup> PFETSCH, Frank, 2001.

<sup>213</sup> TACCONE, Juan José, 1996-1998.

### 6.3 A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso, o país mantinha e aprofundava a política econômica das privatizações, da âncora cambial e da abertura financeira, com a aplicação de altas taxas de juros para a captação de recursos financeiros de curto prazo, sustentando, assim, crescentes déficits na balança comercial<sup>214</sup>. Diminuía-se a capacidade do Estado de influenciar a política industrial, de gerir os recursos naturais do país e de comandar a política de setores antes considerados estratégicos, como a mineração, a siderurgia e as telecomunicações, além de diminuir a política econômica a critérios considerados técnicos, passando para o mercado a melhor alocação dos recursos<sup>215</sup>. Havia um objetivo de manter relações amistosas com os Estados Unidos, mas as críticas ao processo de liberalização do Brasil e os ressentimentos nas áreas comerciais e de investimentos aumentaram ao longo dos dois mandatos de Cardoso<sup>216</sup>.

Ao mesmo tempo, dava prioridade à formação do Mercosul como bloco sub-regional, condicionando as negociações na ALCA à manutenção dessas preferências já estabelecidas, além de começar as negociações comerciais com a União Europeia, para manter alguma margem de manobra. Afetava o ímpeto negociador do Brasil o protecionismo seletivo dos Estados Unidos em áreas onde era mais competitivo, como suco de laranja e ferro<sup>217</sup>. Assim, enquanto a comércio exterior não somente do Brasil como também da Argentina tendia à reprimarização para com terceiros, expandia-se o comércio bilateral e com os sul-americanos de manufaturados e semimanufaturados. Ademais, desde a entrada em vigor do tratado de Assunção, o Brasil tornou-se rapidamente o destino de cerca de 1/3 das exportações de cada um dos sócios do Mercosul, amplificando a dependência desses países em seu mercado<sup>218</sup>.

A dualidade dessa posição reafirma-se na participação de regimes internacionais e o caráter pouco institucionalizado do Mercosul. Como afirmam Vigevani et al<sup>219</sup>:

“No novo ambiente internacional, dominado por uma grande potência e no qual o poder do Estado brasileiro debilitou-se em termos relativos, a perspectiva institucionalista passou a ser vista como favorável aos interesses brasileiros, porque promovia o respeito às regras do jogo internacional, as quais, uma vez estabelecidas, deveriam ser respeitadas por todos, inclusive pelos países mais poderosos. No contexto do Mercado do Cone Sul (Mercosul) e, depois, da América do Sul, a perspectiva é

<sup>214</sup> GIAMBIAGI, Fabio, 2004.

<sup>215</sup> CARINHATO, Pedro Henrique. 2008.

<sup>216</sup> HIRST, Monica, 2006.

<sup>217</sup> LAMPREIA, Luiz Felipe, 1997; HIRST, Monica, 2006.

<sup>218</sup> AliceWeb, 2014.

<sup>219</sup> VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de & CINTRA, Rodrigo, 2003, p. 31-61.

diferente. Nesse caso, uma relação de poder mais favorável é vista como útil para impulsionar uma inserção universal do tipo de *global player*.<sup>220</sup>

Dessa forma, o Brasil buscava certa autonomia de acordo com suas possibilidades internacionais e participava dos regimes internacionais de modo ativo, para não ser pressionado como fora ao longo da ditadura e dos anos 1980. O conceito de autonomia pela participação ou pela integração<sup>220</sup> contrastaria com a autonomia pela distância dos anos anteriores, em que se denunciava a busca por congelamento do poder mundial. Tal convergência com os valores que eram pregados pelos Estados Unidos, de modo a reforçar seus desígnios sob uma roupagem multilateral, não impediriam críticas ou contestação ao regime implantado<sup>221</sup>. Essa posição evitava o risco de tornar-se um pária no sistema internacional consolidado após a Guerra Fria, enquanto abria margem de contestação e de ação de acordo com as regras instituídas. Tratava-se de buscar alguma voz no regime consolidado, ainda que considerado injusto, o que implicaria uma aceitação do caráter desigual do sistema. A distância e a participação de regimes são exemplificadas no caso do TNP, no qual o Brasil foi o último não-armado nuclearmente a aceder ao regime e, ao participar, manteve-se crítico ao mesmo<sup>222</sup>.

Na América do Sul, os casos da liberalização do comércio e das negociações com a ALCA ocorriam em paralelo à emergência dos novos temas de segurança – agenda defendida pelos Estados Unidos – e de instabilidade na América do Sul, aos quais o Brasil deu tratamento semelhante. No caso da defesa da democracia, por exemplo, Burges<sup>223</sup> verifica que esse valor tornou-se intrínseco à Política de Defesa Nacional já em 1996 não somente como proposta idealista, mas para dificultar o uso da falta de democracia como pretexto de intervenções externas como as ocorridas no Panamá e em Granada. Desse modo, o Brasil também começa a defender valores democráticos em congruência com os EUA, mas não aceita o intervencionismo como justificativa para resguardá-la<sup>224</sup>. Do mesmo modo, o Brasil ainda conseguiu protagonizar as negociações de paz entre Peru e Equador para acabar com o conflito de Cenepa em 1998, demonstrando capacidade diplomática própria, sem a imposição da paz, e sem antagonizar os Estados Unidos. Do mesmo modo, as preocupações americanas sobre a Amazônia como região de desmatamento e de tráfico de entorpecentes não impediriam o Brasil de criticar os planos de intervenção armada na Colômbia, implantar o

<sup>220</sup> VIGEVANI, Tullo & CEPALUNI, Gabriel, 2007; VIGEVANI, Tullo, OLIVEIRA, Marcelo F. de & CINTRA, Rodrigo, 2003

<sup>221</sup> VIGEVANI, Tullo OLIVEIRA, Marcelo F. de & CINTRA, Rodrigo, 2003.

<sup>222</sup> DUARTE, Sérgio, 2006.

<sup>223</sup> BURGES, Sean, 2009.

<sup>224</sup> HIRST, Monica, 2006.

Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM) – que inclusive beneficiou a indústria militar americana – e esforçar-se por um controle multilateral da região<sup>225</sup>.

Nesse sentido, ainda que a posição do Brasil seguisse na direção da liberalização, em consonância com os interesses da potência hegemônica, a permanência de divergências com os EUA setoriais contrastaria com a busca de subordinação por parte da Argentina, de Menem, que permaneceria no poder até 1999. Menem ampliava as decisões unilaterais de abertura comercial para o setor político, sem a coordenação com os vizinhos e em consonância com os Estados Unidos. Menem manifestara a possibilidade de o país entrar no NAFTA, além de apoiar a intervenção no Haiti, em 1994, de oferecer uma base para operações das tropas estadunidenses em território argentino e de se prontificar para mandar tropas para a Colômbia<sup>226</sup>. A Argentina ainda buscou adentrar na OTAN, conseguindo a posição de aliado extra-OTAN pelos Estados Unidos<sup>227</sup>. O Mercosul, como verifica Vizentini<sup>228</sup>, era considerado uma ameaça aos interesses comerciais dos Estados Unidos no hemisfério.

Ao longo das negociações da ALCA, a Argentina enfatizava a ALCA como uma opção a ser perseguida, uma alternativa que não poderia ser dispensada. O Brasil, por sua vez, dava maior prioridade ao Mercosul, uma vez que consideravam a ALCA como somente uma opção e prejudicial a sua liderança na América do Sul. Nesse sentido, a manutenção do Brasil nas negociações, mesmo com as posições cada vez mais irreconciliáveis sobre os novos temas de comércio, também seria uma estratégia de satisfazer os interesses argentinos<sup>229</sup>.

A integração sul-americana avançava, apesar das divergências entre os dois principais sócios. A importância do Brasil como destino das exportações argentinas não poderia ser ignorada, principalmente em comércio administrado, como petróleo, trigo e automóveis. As preferências tarifárias entre os quatro sócios haviam estimulado as trocas comerciais entre os membros, enquanto a inclusão do Chile, principalmente, e da Bolívia como membros associados em 1996 amplificou as trocas comerciais para o continente. Outras iniciativas, como a integração física entre Chile e Argentina, ou o acordo para a construção do gasoduto Bolívia-Brasil também foram ações que promoveriam a região sul-americana como escala de gestão do território, embora essas iniciativas fossem baseadas em princípios de mercado, que

---

<sup>225</sup> MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto, 2010, p.528-529.

<sup>226</sup> Idem, p.533-535.

<sup>227</sup> RAPAPORT, Mario. p.950-962.

<sup>228</sup> VIZENTINI, 2001.

<sup>229</sup> SANTORO, Mauricio. 2008, p.73-75; HIRST, Monica.2006

se fundamentavam na busca por lucros. Em 1998, celebrar-se-ia o Acordo Marco para a Criação da Zona de Livre Comércio entre Mercosul e CAN, que previa uma área de livre-comércio intra-bloco até 2000 (ainda que não tenha alcançado resultados efetivos à época). Ademais, as gestões junto ao Paraguai em 1996 para evitar um golpe de Estado e o Protocolo de Ushuaia de 1998, reafirmariam a democracia como princípio do Mercosul, assumindo a defesa de um princípio caro aos Estados Unidos como próprio aos países da região.

Entre a primeira Cúpula das Américas, realizada em 1994, em Miami, e a segunda, realizada em 1998, em Santiago, as negociações para conclusão da ALCA seguiram o caminho apontado, com os interesses divergentes definidos na posição de Estados Unidos, de um lado, e de Brasil, de outro. Ademais, a crise financeira no México, ainda em 1994, que obrigou a desvalorização do peso também aumentou a desconfiança dentro do congresso americano sobre a conveniência da ALCA, o que impossibilitou a concessão do *fast track* para o presidente negociar acordos de livre-comércio sem a anuência do parlamento<sup>230</sup>.

Entre 1998 e 1999, a abertura financeira e os crescentes déficits nos balanços de pagamentos tanto no Brasil quanto na Argentina, decorrentes da abertura comercial, geraram preocupações entre os investidores diante das crises na Ásia e na Rússia, e da possibilidade de perda de valor dos títulos públicos. Ainda em 1998, o Brasil recorreu ao FMI, ao BIRD, ao BID e a credores dos países desenvolvidos e fechou um pacote de mais de 41 bilhões de dólares, com metas de superávit primário a serem cumpridas nos anos seguintes.

No começo de 1999, o Brasil realizou uma desvalorização unilateral de sua moeda, sem consultar os demais parceiros, o que gerou forte crise entre os sócios do Mercosul não somente econômica, pela perda de competitividade dos países menores, como política, pela falta de coordenação. A medida, necessária para resgatar um pouco do controle da política monetária brasileira, ajudou o país a começar a acumular superávits com os Estados Unidos e diminuir substancialmente os déficits com a Argentina. Aumentaram as medidas e as contramedidas de defesa comercial nos dois principais países, o que poderia sinalizar o fim do Mercosul. A corrente de comércio intrabloco não voltou aos níveis de 1998 até o final do governo Cardoso e havia um pessimismo com relação à capacidade do bloco se manter<sup>231</sup>.

Na Argentina, apesar de manter um crescimento relativamente alto, ainda que instável, de 4,5% a.a., as medidas neoliberais resultaram em um aumento do desemprego e da

---

<sup>230</sup> HIRST, Monica, 2006.

<sup>231</sup> GUIMARAES, Samuel Pinheiro, 2000; AliceWeb, 2014.

pobreza ao longo de uma década da gestão Menem no poder<sup>232</sup>. Ainda assim, a Argentina insistia em manter a ALCA como uma alternativa oportuna ao Mercosul, a qual se dirigia críticas por causa da desvalorização brasileira. Apesar dos crescentes déficits com os Estados Unidos, a relação com o Brasil era mais criticada do que aquela com os Estados Unidos pelos membros do governo argentino<sup>233</sup>.

A eleição de Fernando de la Rúa ao governo argentino não afetou significativamente a política econômica argentina. A opção por um acordo de livre-comércio com os Estados Unidos permanecia bastante aberta, principalmente em 2000, quando o Chile aceitou entrar em negociações para firmar um acordo de livre-comércio com o NAFTA. A Argentina e o Uruguai também começaram a ser seduzidos pelo grande mercado estadunidense, mas ainda assim, as negociações com os Estados Unidos continuaram em bloco, no formato 4 + 1 como definido desde o Tratado de Assunção<sup>234</sup>.

O Brasil, por sua vez, avançou na integração sul-americana em outras frentes. Em 2000, organizou a I Cúpula Sul-Americana, ou Cúpula de Brasília, um marco na política de aproximação entre os países sul-americanos ao englobar, pela primeira vez, todos e somente os presidentes sul-americanos. Para o presidente Fernando Henrique Cardoso, um acordo de livre-comércio entre o Mercosul e a CAN seria a base para a constituição de uma América do Sul como espaço econômico integrado. No aspecto político, a cúpula sinalizou um momento de reafirmação de uma identidade comum da América do Sul<sup>235</sup>. Naquele momento o modelo neoliberal já apresentava sinais de desgaste, principalmente em países mais vulneráveis economicamente, como o Equador e a Bolívia<sup>236</sup>. A diplomacia tornou a integração e a afirmação da identidade sul-americana como condicionantes para ulterior esforço de integração continental.

A partir da Cúpula de Brasília surgiu a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), que foca na criação de conexões viárias e de energia, e inclui projetos de corredores bioceânicos e grandes gasodutos. Os eixos de integração também são claramente inspirados no modelo de planejamento nacional implementado durante o governo Cardoso, isto é, o de eixos nacionais de integração e desenvolvimento, ao invés das políticas regionais baseadas em polos de desenvolvimento<sup>237</sup>. A IIRSA, no entanto,

---

<sup>232</sup>Ver Página/12, março de 1995.

<sup>233</sup>MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto, 2010.

<sup>234</sup>Idem.

<sup>235</sup>COUTO, Leandro, 2010, p.23-25.

<sup>236</sup>GUIMARAES, Juarez, 2001.

<sup>237</sup>EGLER, Cláudio, 1999.

não representou uma mudança no paradigma de desenvolvimento neoliberal; a ideia seria que os projetos de infraestrutura seriam planejados de acordo com sua rentabilidade para atrair investimentos privados, ganhando um selo de qualidade IIRSA. Ademais, boa parte do financiamento seria realizado pelo BID, órgão bastante influenciado pelos Estados Unidos<sup>238</sup>. Desse modo, Cardoso buscou ampliar o escopo de atuação da política externa regional para englobar toda a América do Sul, mas não se desfez da lógica liberal e privatista nesse intento.

Na reunião foi apoiada a criação do Grupo de Ação Financeira da América do Sul, que tem como objetivo combater a lavagem de dinheiro e o crime organizado. A decisão ocorreu um dia após o lançamento do Plano Colômbia, o programa de apoio militar americano ao combate do narcotráfico na Colômbia, o país mais afetado pela atividade ilícita. O Brasil não deixou de mostrar suas preocupações quanto à natureza do programa, a presença de tropas americanas e a lógica militarista de guerra às drogas<sup>239</sup>. O combate às drogas e a crítica ao método aplicado de combate seria expressão da autonomia pela participação, em que o país aceita a agenda, mas participa de modo crítico à sua aplicação.

Antes do fim do mandato de Fernando Henrique Cardoso, ocorreria a Segunda Cúpula de Chefes de Estado da América do Sul em 2002, em Guayaquil, em que se novamente reforçaria a América do Sul como espaço político prioritário<sup>240</sup>. Pecequilo e Cervo<sup>241</sup> identificam o segundo mandato de Cardoso e, portanto, os anos de crise do Mercosul, como o período em que há uma leve mudança no paradigma de sua política externa, quando se verifica maior crítica à “globalização assimétrica” e maior aproximação com os governos do Sul global, em particular a China, a Índia e a África do Sul.

As divergências sobre a ALCA transpareceram novamente na Cúpula de Quebec, em 2001, mas agora com o Brasil apoiado pela Venezuela, sob a presidência de Hugo Chávez. Este que também se mostrava preocupado com a possibilidade de intervenção armada na Colômbia assumiu o poder sob uma agenda de defesa dos mais pobres e de um nacionalismo de esquerda. No propósito de conter as pressões dos Estados Unidos sobre a ALCA, o Brasil e o Mercosul também mantinham as conversas sobre um possível acordo comercial com a União Europeia. A aprovação do *fast track* ao final de 2001 aprofundaria as divergências entre Brasil e EUA, visto que a legislação que o regulamentava incluía cláusulas incabíveis

---

<sup>238</sup> COUTO, Leandro, 2010. PADULA, Raphael, 2011.

<sup>239</sup> MONIZ BANDEIRA, 2010, p. 524-535. Burges (2009) identifica a iniciativa também como uma ação na área de segurança, pois contava com eixos que atravessavam países com conflitos limdeiros, sinalizando a integração física como maneira de perpassar as desconfianças.

<sup>240</sup> Consenso de Guayaquil, 2002.

<sup>241</sup> CERVO, Amado & BUENO, Clodoaldo 2002; PECEQUILO, Cristina Soreanu, 2008.

como a que outorgava aos EUA o direito de realizar consultas sobre as políticas monetárias adotadas na ALCA<sup>242</sup>.

Na esteira dos ataques de 11 de setembro de 2001, os Estados Unidos adotaram o discurso da Guerra ao Terror para reafirmar seu poder unilateral no mundo. O Brasil demonstrou solidariedade aos americanos ao invocar o TIAR como resposta aos ataques, mas não houve interesse dos Estados Unidos nesse mecanismo de defesa conjunta, que limitaria o uso unilateral da força. Sem esses requisitos, o Brasil rejeitou o uso da força<sup>243</sup>. As propostas de extensão da guerra contra o terror na América do Sul, seja na região da tríplice fronteira com a Argentina e o Paraguai, seja na Colômbia seria seguidamente criticada e rechaçada pela diplomacia brasileira em conjunto com os vizinhos<sup>244</sup>.

Ao final de 2001, a Argentina entraria em profunda crise, depois que o FMI negara conceder mais um empréstimo ao país, o segundo desde 1998. A Argentina enfrentava as consequências das políticas neoliberais, como a conversibilidade, e era punida por isso. A Argentina passaria por grave crise econômica, política e social. Em 2002, cancelou a convertibilidade com o dólar e efetuou uma desvalorização da moeda. A crise argentina entre 2002 e 2003 contribuiu para que o Brasil negociasse mais dois empréstimos com o FMI como garantia aos investidores estrangeiros.

No mesmo ano de 2002, Brasil e Argentina coincidiram em mostrar seu desagravo ao golpe de Estado ocorrido na Venezuela, para depor o presidente Hugo Chávez. Tal posição conflitaria com o reconhecimento dado pelos Estados Unidos ao presidente instituído pelos golpistas. A noção de uma democracia que não merecesse o apoio americano foi visto como uma ameaça ao Brasil, principalmente no momento em que a Venezuela constava como aliado nas negociações para impedir a ALCA<sup>245</sup>. As negociações para solucionar a crise permaneceram até o começo de 2003, havendo uma continuidade entre os presidentes Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva em defesa do presidente constitucional da Venezuela.

#### 6.4 A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

O fracasso da intervenção estadunidense na Venezuela seria um golpe à liderança ideológica daquele país na América do Sul, ainda que mantivessem sua supremacia militar e relevância econômica para o conjunto do continente<sup>246</sup>. O distanciamento dos Estados

---

<sup>242</sup> HIRST, Monica, 2006.

<sup>243</sup> Idem

<sup>244</sup> CUNHA, Ciro Leal M. da, 2010

<sup>245</sup> MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto, 2010, p. 598-610.

<sup>246</sup> FIORI, José PADULA, Raphael & VATER, Maria Claudia, 2013, p.23-24.

Unidos, mais preocupado com a Guerra ao Terror, o aumento do poder político e econômico do Brasil ao longo da primeira década do século XXI, o fracasso das políticas neoliberais do Consenso de Washington e a eleição de vários governos de esquerda influenciaram na forma como seria conduzida a política externa brasileira para a América do Sul. Nesse sentido, o Brasil adotou como paradigma a autonomia pela diversificação, no qual o país adota maior protagonismo não somente na busca de alternativas nas relações externas como também em questões que não dizem respeito aos seus interesses imediatos, o que expressa uma valorização sobre o papel a ser desempenhado pelo Brasil em um mundo multipolar. Da mesma forma, a proposição de uma política externa solidária que aceitava assumir maiores responsabilidades com os vizinhos e com os países mais pobres traduzia-se num sentido pragmático para construir a liderança brasileira<sup>247</sup>.

Lula da Silva manteve a participação e o comprometimento com os regimes internacionais como paradigmas da inserção internacional, mas buscou maior protagonismo internacional no seu mandato, por meio da ampliação do diálogo com os países do Sul global e de comprometimento com a integração regional. Desse modo, não houve rechaço aos regimes internacionais, criticados durante a ditadura militar como instrumentos dos países mais desenvolvidos, mas houve um movimento mais efetivo do que no governo Cardoso para contrabalançar as assimetrias do sistema internacional, ao invés de simplesmente adaptar-se à globalização. Nesse sentido, o objetivo da desconcentração do poder mundial implicou uma política externa mais engajada e voltada para um amplo aspecto de temas.

As coalizões com países de interesses parecidos, principalmente do Sul global, foram usadas para transformar os regimes, mais do que combatê-los<sup>248</sup>. Exemplo significativo dessa nova tendência se encontra na iniciativa do G-20 comercial, encabeçada por Brasil e Índia, na OMC, que mantém uma resistência à agenda de liberalização comercial comandada segundo os interesses das potências desenvolvidas. A criação do fórum de diálogo Ibas (Índia, Brasil e África do Sul) também é um exemplo de uma forma de promover o desenvolvimento, a coordenação política e a cooperação técnica sem a necessidade de participação de países desenvolvidos. A procura de novas alternativas e de novos parceiros, de modo a alcançar maior margem de manobra, seria denominada por Vigevani e Cepaluni<sup>249</sup> de autonomia pela diversificação, em contraposição à autonomia pela participação do governo Cardoso, sem

---

<sup>247</sup> PECEQUILO, Cristina Soreanu, 2008; SARAIVA, Miriam Gomes, 2007; VIGEVANI, Tullo & CEPALUNI, Gabriel, 2007. BATISTA JR, Paulo Nogueira, 2008.

<sup>248</sup> VIGEVANI, Tullo. & CEPALUNI, Gabriel, 2007, p.325-326.

<sup>249</sup> Idem.

resultar, contudo, na estratégia de autonomia pela distância propugnada pelos governos militares até o governo Sarney. A aproximação com a Argentina e com os países sul-americanos, mas do que uma estratégia para conseguir maior aceitação entre as grandes potências mundiais, como foi o caso no governo Cardoso, seria uma forma de fortalecer o peso do Sul global frente à globalização. O protagonismo brasileiro também geraria novas frentes de diálogo com os países do Norte, como foi o caso da elevação do G-20 financeiro ao nível de cúpula, após a crise financeira de 2008, e com os Estados Unidos em particular, no qual áreas como segurança e biotecnologia também foram objeto de maior cooperação<sup>250</sup>.

As críticas às assimetrias globais encontrariam respaldo nas ações para diminuir as assimetrias no interior do bloco mercosulino. A criação do Fundo de Convergência Estrutural (Focem), por exemplo, constituído em 2005, a com maior parcela de participação do Brasil, é exemplificativo, ainda que o montante do total do fundo seja baixo para as necessidades dos países da região<sup>251</sup>. Foram estabelecidos igualmente outros mecanismos do Mercosul para diminuir as assimetrias intra-bloco, como o Mecanismo de Adaptação Competitiva (MAC), de 2006, que prevê medidas de salvaguardas bilaterais automáticas entre Brasil e Argentina para as indústrias mais afetadas pela importação de produto do outro, e o Mecanismo de Integração e Coordenação Brasil-Argentina (Micba), de 2008, que estabelece uma agenda bilateral de programas prioritários, o que resgata a ideia da complementação econômica. Também foi criado, no âmbito interno, o programa de substituição competitiva de importações, que visa a promover o acesso ao mercado brasileiro de bens industriais de outros países sul-americanos. As assimetrias entre os países da região, no entanto, tenderam a se expandir no período, e o Brasil consolidou-se como principal provedor das importações argentinas e sul-americanas, com tendência ascendente. Nesse sentido, a Argentina continuou a aplicar medidas protecionistas, como já era tendência no começo do século XXI, mas o Brasil adotou postura mais conciliadora, aceitando dialogar e estabelecer medidas para o fortalecimento da indústria argentina<sup>252</sup>. O aceite de custos por parte do Brasil demonstra um sinal de engajamento para tornar-se líder do bloco e do continente, que supera a mera supremacia econômica e garante a construção de confiança entre as lideranças econômicas e

---

<sup>250</sup> MRE, 2010. Houve, inclusive, a assinatura de um tratado em matéria de cooperação e defesa, em 2010, o primeiro desde que o antigo havia sido denunciado no governo Geisel.

<sup>251</sup> COUTO, Leandro, 2010. GUIMARAES, Samuel Pinheiro, 2012.

<sup>252</sup> GUIMARAES, Samuel Pinheiro, 2012. CANDEAS, Alessandro, 2010, p. 240-248.

políticas argentinas em relação ao Brasil, mas a permanência das assimetrias revelam os limites da ação brasileira para contornar o problema<sup>253</sup>.

Nesse sentido, a estratégia de superação da crise de confiança no Mercosul passou por uma mudança de paradigmas que valoriza o papel do Estado brasileiro como líder não somente de um processo de liberalização comercial, mas de concertação política. Também se valorizou a esfera social do Mercosul, com o aumento da participação social no processo e com a formulação de políticas públicas mais amplas. Entre as iniciativas do período destacam-se a realização das Cúpulas Sociais do Mercosul, que abrem uma frente de diálogo com a sociedade civil, e o instituto social do Mercosul, que institucionalizou uma verdadeira agenda de coordenação para atingir objetivos em matérias de políticas públicas<sup>254</sup>.

Verifica-se nessas ações uma transformação do projeto original voltado mormente para as ações de cunho econômico-comercial para a coordenação política e social, o que revelou verdadeiro processo de relançamento do Mercosul, antes em crise. O projeto integrador foi beneficiado pela convergência de posições entre os presidentes do Brasil e da Argentina, Nestor Kirchner, ao dar preeminência às relações com o Sul global, em geral, à América do Sul, em particular<sup>255</sup>. A cooperação e a concertação política entre Brasil e Argentina prosseguiram e aprofundaram-se no período, abrangendo desde assuntos de defesa e complementação industrial até cooperação financeira e integração física e energética<sup>256</sup>. Outra medida para aumentar a autonomia financeira dos países da região se refere à implementação, em 2007, do sistema de pagamentos em moeda local do Mercosul, que começou a funcionar primeiramente entre Brasil e Argentina. O Mercosul ainda avançaria para a formalização de uma proposta para o fim da bitributação da TEC e das suas exceções<sup>257</sup>. A coordenação bilateral serviu para fortalecer a resistência contra o projeto da ALCA, engavetado em 2005, e para promover a representação externa do bloco junto a outros países<sup>258</sup>. A realização das Cúpulas América do Sul-África e América do Sul-Países Árabes

---

<sup>253</sup> CANDEAS, Alessandro, 2010, p.240-252, p.262-266.

<sup>254</sup> COUTO, Leandro, 2010; VIGEVANI, Tullo & CEPALUNI, Gabriel, 2007. VÁZQUEZ, M. & BRICEÑO RUIZ, J, 2009; Cabe destacar que já havia medidas voltadas para o social durante a década de 1990, particularmente, nas áreas de previdência, direitos trabalhistas e coordenação nas áreas de educação e saúde.

<sup>255</sup> Cabe destaque ao Consenso de Buenos Aires, de 2003, uma declaração política que expressava valores comuns dos dois presidentes quanto ao papel a ser desempenhado por Brasil e Argentina. Ver também VÁZQUEZ, Mariana. & BRICEÑO RUIZ, José, 2009;

<sup>256</sup> CANDEAS, Alessandro, 2010, p. 236-250.

<sup>257</sup> MRE, 2010.

<sup>258</sup> Idem.

reflete essa vocação mais universalista do Mercosul, em sintonia com a política externa do Brasil e da Argentina.

O maior protagonismo brasileiro seria consubstanciado por um ganho material do Brasil tanto em âmbito global quanto regional. Se a América do Sul, como um todo, sairia beneficiada na primeira década do século XXI, com o aumento dos preços das commodities, impulsionado pelo crescimento chinês e o aumento da liquidez internacional, o Brasil, em particular, aumentaria contundentemente a participação do PIB no conjunto dos países sul-americanos<sup>259</sup>. Da mesma forma, as grandes empresas brasileiras também se beneficiariam ao longo da primeira década do século, aumentando seus investimentos no continente sul-americano, inclusive na Argentina, e beneficiando-se dos mercados sul-americanos, principal destino dos manufaturados brasileiros<sup>260</sup>. Ademais, a crise financeira desencadeada em 2008 tampouco abalou significativamente o crescimento brasileiro ou dos países emergente até o final da década, o que auxiliou na montagem de uma política externa voltada para o sul global<sup>261</sup>.

Nessa nova estratégia de autonomia pela diversificação, a América do Sul manter-se-ia como prioridade da política externa pátria, mas haveria maior convergência e adensamento das relações nesse período. A assinatura de um acordo de livre comércio entre Comunidade Andina (Colômbia, Equador e Venezuela) anunciada ainda ao final do governo Cardoso somente seria concluída no governo Lula<sup>262</sup>. Entrariam como Estados associados ao Mercosul o Peru, em 2003, a Colômbia e o Equador, em 2004, enquanto a Venezuela assinaria o protocolo de adesão em 2006. O apelo do Mercosul reflete-se no crescimento expressivo do comércio, em cerca de 300%, entre os membros entre 2002 e 2009, em que pese o saldo favorável ao Brasil<sup>263</sup>, país mais competitivo e com um câmbio menos valorizado do que na década de 1990.

A influência econômica dos Estados Unidos para a liberalização comercial da América da Sul ainda mostra-se forte no começo do século XXI. Com a estagnação das negociações sobre a ALCA, os Estados Unidos formalizariam acordos de livre comércio com o Chile, a Colômbia e o Peru, implodindo, na prática a Comunidade Andina, e um acordo marco de comércio e investimentos com o Uruguai, que se mostrava insatisfeito com as

---

<sup>259</sup> FIORI, José, PADULA, Raphael & VATER, Maria Claudia, 2013, p.23-24.

<sup>260</sup> MRE, 2010. CANDEAS, Alessandro, 2010, p. 240-248.

<sup>261</sup> MRE, 2010.

<sup>262</sup> FIORI, José, PADULA, Raphael & VATER, Maria Claudia, 2013, p.23-24.

<sup>263</sup> MRE, 2010.

assimetrias intrabloco. A formação desses acordos reforçaria a noção de uma divisão na América do Sul, que impossibilitaria a incorporação dos países do pacífico à união aduaneira do Mercosul, e favoreceram a inserção privilegiada de artigos americanos no continente em troca de poucos benefícios aos países pacíficos na inserção ao mercado americano<sup>264</sup>.

Com relação ao entorno regional, o Brasil manteve o compromisso com a estabilidade e assumiu responsabilidades perante os vizinhos. No Haiti, em Honduras, na Bolívia ou nos conflitos fronteiriços entre Venezuela, Equador e Colômbia, o Brasil agiu de forma pacificadora e, em geral, efetiva em defesa da democracia e da estabilidade institucional, além de manter a postura de defesa dos direitos de Cuba no sistema interamericano<sup>265</sup>.

O avanço do projeto sul-americano alcançaria novo estágio em 2004, na III Reunião de Chefes de Estado e de Governo também seria lançada a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), que, sem consistir em uma organização internacional, tratava-se de uma iniciativa para promover a concertação e a coordenação política, livre comércio, integração física e energética, harmonização de políticas de desenvolvimento rural, cooperação em ciência, tecnologia, educação e cultura, e a integração entre empresa e sociedade civil<sup>266</sup>. As propostas eram muito genéricas e houve pouco resultado prático. A proposta de integração da América do Sul sob uma única entidade seria relançada em 2007, com a Declaração de Isla Marguerita, sobre a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), e oficializada em 2008, a partir da celebração do Tratado de Brasília que criaria a organização.

A UNASUL, um projeto liderado pelo Brasil, consolidaria uma proposta de integração da América do Sul para além do regionalismo aberto que marcou o Mercosul da década de 1990, além de institucionalizar a região como espaço de atuação do Brasil<sup>267</sup>. A criação de doze conselhos especializados demonstra a grande variedade de temas da organização. Entre a ampla gama de objetivos específicos (são vinte e um listados no tratado constitutivo), destacam-se a integração energética, o desenvolvimento da infraestrutura para a interconexão da região, a integração financeira, a integração industrial e produtiva e o intercâmbio de informação e de experiências em matéria de defesa.

A integração física, por meio dos transportes e da energia, é ressaltado nesse novo instrumento, por meio do Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) e do Conselho de Energia. Ainda há, contudo, dúvidas quanto ao teor que ganhará essa perspectiva

---

<sup>264</sup> BATISTA JR, Paulo Nogueira, 2008.

<sup>265</sup> FIORI, José PADULA, Raphael & VATER, Maria Claudia, 2013, p.23-24.

<sup>266</sup> Declaração de Ayacucho, 2004.

<sup>267</sup> COUTO, Leandro, 2010.

de integração sobre a gestão dos recursos naturais. A IIRSA, por exemplo, que foi concebida de acordo com a perspectiva do regionalismo aberto, foi incorporada pelo COSIPLAN, que estabeleceria diretrizes políticas para a iniciativa, sem a preocupação prioritária em garantir a lucratividades desses projetos. Além dos mais, o financiamento, que era majoritariamente a cargo do BID, ganhou a contribuição significativa do BNDES, o que representaria maior controle do Estado sobre o desenvolvimento desses projetos.

A mudança de enfoque do projeto inicial da IIRSA para o do COSIPLAN também encontra paralelo no aumento do protagonismo dos investimentos públicos para financiamento de grandes obras de infraestrutura nacional, no marco do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) lançado em 2007. Enquanto no governo Cardoso privilegiava-se as privatizações como instrumento para tentar aumentar os investimentos em infraestrutura, no governo Lula buscou retomar o planejamento para obras públicas de acordo com as prioridades definidas pelo setor público. Ainda é cedo, contudo, para identificar a UNASUL como uma guinada para um projeto de desenvolvimento sob o comando dos Estados ou se ainda predomina a visão técnica de como deveria funcionar a IIRSA<sup>268</sup>.

Ainda assim, a cooperação conjunta de Brasil e Argentina na área de infraestrutura, com projetos conjuntos para reforçar a ligação entre as regiões produtivas do sul do Brasil com o Chile, passando pelo norte argentino<sup>269</sup>, revela o avanço na confiança mútua em respeito ao período anterior, no qual as iniciativas de um país eram consideradas prejudiciais aos interesses do outro. Da mesma forma, ainda há grande potencial para a complementariedade energética na região. Os projetos da hidrelétrica binacional Garabi e de gasoduto comum, entre Brasil e Argentina, também revelam grande mudança com relação ao período de disputa sobre o aproveitamento hídrico da bacia do Prata e de concorrência quanto ao uso de recursos energéticos<sup>270</sup>.

Entre os Conselhos, está também incluído o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), que visa, entre outras medidas, o estabelecimento da confiança mútua, a administração de crises regionais, um projeto comum de segurança e defesa e o fortalecimento das indústrias de defesa. O CDS foi proposto exatamente devido aos conflitos fronteiriços envolvendo as FARC, a Colômbia e o Equador, em 2008<sup>271</sup>. A criação do CDS

<sup>268</sup> PADULA, Raphael, 2014; COUTO, Leandro, 2010.

<sup>269</sup> Os projetos prioritários da IIRSA/COSIPLAN para o período 2005-2010 estão disponíveis em <<http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=64>>

<sup>270</sup> BARRETO, Fernando de Mello, 2012, t. II, p.34

<sup>271</sup> MRE. Resumo Executivo.

foi seguida pela notícia da reativação da IV Frota da marinha estadunidense, que estava inerte desde a década de 1950. Esses dois eventos, ocorridos no mesmo ano, reforçam a tendência de uma região, liderada pelo Brasil, que busca algum grau de autonomia, e pela tendência contrária, de maior ativismo dos Estados Unidos na região, após a Guerra Fria e após os ataques de 11 de setembro. Destaca-se que a reativação da IV Frota não foi um evento isolado, mas inserido no fortalecimento do Southern Command e de continuidade no Plano Colômbia<sup>272</sup>. Revela-se, nesse sentido, a incapacidade da região e mesmo do Brasil de desvencilhar-se da agenda de segurança norte-americana<sup>273</sup>.

A busca por concertação na área de defesa conjugou-se com os esforços internos do Brasil no sentido de fortalecer suas forças armadas e a defesa nacional. A Amazônia e a Bacia do Atlântico Sul foram considerados estratégicos na Política de Defesa Nacional de 2005, e na Estratégia Nacional de Defesa, de 2008, o que revela a preocupação com a defesa dos recursos naturais na agenda de defesa brasileira. A Estratégia Nacional de Defesa, em particular, é verdadeira inovação com relação ao planejamento de defesa anterior, ao tratar de medidas concretas para aperfeiçoar a defesa nacional. O Brasil envidou esforços para reequipar as forças armadas e coordenar esforços não somente regionalmente, mas também bilateralmente com a Argentina e com a África do Sul, o que contribuiria fortemente para reativar a indústria de defesa do Brasil, sucateada ao longo da década de 1990<sup>274</sup>. Parte desse esforço se deu também na tentativa de relançar a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), em 2009. A OTCA foi criada ainda no governo Cardoso, mas não obteve muitos resultados<sup>275</sup>.

No contexto do Atlântico Sul, também se buscou relançar a ZOPACAS e aprofundar a cooperação na área de segurança com os países da costa oeste africana, principalmente com a África do Sul e com os países de língua portuguesa, estabelecendo medidas de confiança sobre uma região pela qual passa a maior parte do comércio internacional do Brasil<sup>276</sup>.

Não se deve, contudo, exagerar o poder efetivo da política estratégica brasileira e sua autonomia para definir a agenda de segurança no continente sul-americano. As preocupações com narcotráfico e democracia, temas propostos da política de defesa norte-americana desde

---

<sup>272</sup> BATTAGLINO, 2009.

<sup>273</sup> Na Política de Defesa Nacional (2005) há referência explícita à defesa da democracia, o repúdio ao terrorismo e a preocupação contra agentes não-estatais.

<sup>274</sup> FIORI, José PADULA, Raphael & VATER, Maria Claudia, 2013; BRASIL, 2008.

<sup>275</sup> GUIMARAES, Samuel Pinheiro, 2005, p.195.

<sup>276</sup> FIORI, José, PADULA, Raphael & VATER, Maria Claudia, 2013; ESCOSTEGUY, Pedro, 2012, p.157-159.

o fim da Guerra Fria<sup>277</sup>, continuam centrais na América do Sul. O esforço do Brasil tem sido de adotar essas causas, restringindo a legitimidade de intervenções extra-regionais e procurando bases materiais para garantir essa autonomia relativa<sup>278</sup>. A democracia como parte da agenda de defesa da região, por exemplo, manifesta-se nas iniciativas da UNASUL de mediação das tensões regionais, como a crise separatista na Bolívia, em 2008, e a crise entre Colômbia e Venezuela, em 2010.

Outra iniciativa de garantir maior autonomia à região no marco da UNASUL encontra-se no Conselho de Economia e Finanças (2010). O conselho busca diminuir a dependência de moedas extrabloco, facilitar a convergência de políticas macroeconômicas e criar mecanismos regionais com recursos próprios, como o Banco do Sul, que não foi instituído. O Banco do Sul poderia superar as dificuldades encontradas pelo BNDES, que tem como objetivo central o financiamento de somente empresas brasileiras. Ainda que o BNDES promova os investimentos brasileiros nos países do entorno regional e reforce a infraestrutura local, os maiores beneficiários são as próprias empresas brasileiras e o papel de exportadores de primários é reforçado<sup>279</sup>. Os temores de que o Brasil poderia liderar uma nova divisão do trabalho, com peso menor para os demais países, foram realçados inclusive na Argentina<sup>280</sup>.

Em 2008, o Brasil também convocou a I Cúpula de Chefes de Estado e de Governo da América Latina e Caribe para o Desenvolvimento e a Cooperação (CALC), que seria a primeira cúpula com a representação de todos os países da América Latina. Em 2010, na II CALC, foi-se concordado em estabelecer a Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC) que, como organização, assumiria o legado de concertação política do Grupo do Rio e de diálogo para o desenvolvimento da CALC. A CELAC é mais uma iniciativa que promove o entorno regional na agenda de política externa brasileira.

As tendências da política externa brasileira para a América do Sul na primeira década do século XXI apontaram para uma série de desafios. Se o crescimento chinês impulsionou o crescimento do Brasil e da América do Sul garantindo novas oportunidades na seara internacional – além de ser novo fator para aumentar o interesse brasileiro por aberturas no Pacífico – também acentuou a tendência à reprimarização da América do Sul, inclusive da pauta exportadora brasileira. As exportações de commodities como motor do crescimento econômico, principalmente a partir de 2008, prejudicaram o aprofundamento da integração

---

<sup>277</sup> HERZ, 2002.

<sup>278</sup> FIORI, José, PADULA, Raphael & VATER, Maria Claudia, 2013, p.115-117.

<sup>279</sup> SEVERO, 2011;.

<sup>280</sup> CANDEAS, 2010, p. 242.

sul-americana como estratégia de inserção internacional, pois a dependência de grande parte dos vizinhos na exportação de commodities dificulta a mudança dessas economias voltadas aos grandes centros da economia mundial em direção à América do Sul em um projeto de integração produtiva<sup>281</sup>. Como aferiu Guimarães<sup>282</sup>, se aumenta a atração por produtos industriais fabricados fora do país, perde-se o interesse pela coesão do bloco. Ademais, o modelo de financiamento externo brasileiro ainda encontra-se baseado em altas taxas de juros, como consequência da busca por capitais de curto prazo, o que prejudica a capacidade de expandir os investimentos no entorno regional, mesmo com o aumento extraordinário das reservas monetárias na primeira década do século XXI. Deve-se destacar, ainda, que mesmo com o aumento das exportações de manufaturados para a América do Sul, a maior parte do superávit comercial ao longo do governo Lula ocorreu devido às exportações de commodities para China, o que pode ser um fator de fragilidade para a economia brasileira em caso de uma eventual desaceleração chinesa.

A resistência interna com relação à integração regional e com relação às bases da cooperação mercosulina também deve ser destacada. Críticos viam a opção pelos mercados norte-americanos e europeus mais vantajosos do que a manutenção do Mercosul na forma como se consolidou, enquanto o caráter supostamente pouco democrático da Venezuela comandada por Chávez também foi alvo de ataques na ocasião dos debates sobre a conveniência de se permitir o ingresso daquele país ao Mercosul<sup>283</sup>.

A política externa brasileira seguiu seu curso de potência média, balanceando-se entre o relativo poder existente na sua circunstância geográfica e os limites impostos pela estrutura internacional e pelos interesses da potência hegemônica. A integração regional, combinada com a aproximação de países emergentes, revelou-se uma estratégia consistente de se buscar relativa autonomia em meio às pautas de segurança e de liberalização comercial defendidas pelos Estados Unidos. Desse modo, o Brasil procurou isolar as iniciativas estadunidenses para a região sem confrontá-los diretamente, ao defender a resolução das crises regionalmente, por meio do Mercosul e da Unasul, e rejeitando a Alca e os acordos comerciais desfavoráveis no âmbito das negociações da OMC. Dado o peso que o Brasil tem na região, contudo, o país tem capacidade para aumentar os esforços no sentido de corrigir assimetrias e aumentar a complementação econômica.

---

<sup>281</sup> FIORI, José, PADULA, Raphael & VATER, Maria Claudia, 2013, 2013, p.27.

<sup>282</sup> GUIMARAES, Samuel Pinheiro, 2012.

<sup>283</sup> VIGEVANI, Tullo & CEPALUNI, Gabriel, 2007, p.312; ALMEIDA, Paulo Roberto de, 2011.

## 7. CONCLUSÃO

O objetivo dessa dissertação foi explicar por que a integração do Brasil com a América do Sul não progrediu entre 1930 e 1980 em comparação com o período entre 1980 e 2010. O estudo buscou uma alternativa às explicações usuais, nas quais se enfatizam condições conjunturais do relacionamento bilateral entre Brasil e Argentina, para uma proposta de estudo que se centra na estratégia de inserção brasileira no período entre 1930 e 1980, a qual não comportava a aproximação com a Argentina, e a estratégia posterior, na qual o relacionamento privilegiado com a Argentina se tornou parte integrante da projeção internacional do Brasil.

No primeiro capítulo, fez-se um resumo sobre o pensamento de Mario Travassos e a estratégia que ele traçava para a projeção continental do Brasil. Travassos argumentava que o país deveria bloquear a Argentina por meio de ações da aproximação com a Bolívia e com o Paraguai. O país deveria aproveitar-se de sua posição privilegiada no Atlântico sul para atrair os países mediterrâneos; concomitantemente, deveria expandir-se em direção ao Pacífico e à Amazônia, para fazer valer seu tamanho no continente. Aos poucos, com o aumento do poder brasileiro, aumentariam as divergências com os Estados Unidos. O pensamento de Travassos influenciou outros geopolíticos militares do Brasil, como Lysias Rodrigues e Golbery do Couto e Silva, que inseriram os Estados Unidos em suas análises como parceiro necessário tanto para neutralizar a Argentina quando para consolidar o poder brasileiro na América do Sul e no Atlântico Sul.

Ainda no primeiro capítulo, realizou-se um exame do pensamento de José Luís Fiori sobre o poder americano no século XX. Enfatizou-se que entre 1945 e 1973, os Estados Unidos reforçaram sua hegemonia de maneira “benigna”, auxiliando seus parceiros geopolíticos mais relevantes, enquanto que, a partir de 1973, os Estados Unidos estabeleceram seu poder imperial por meio do uso do dólar, ao competirem diretamente com os parceiros que antes ajudavam.

Buscou-se, por meio dessa análise teórica, refletir sobre a projeção do poder do Brasil, antes de 1973, como essencialmente relacionada à parceria com os Estados Unidos para conter a Argentina e, depois de 1973, como a aproximação contínua com a Argentina para conter o impulso imperial dos Estados Unidos.

Nos capítulos seguintes, realizou-se uma análise para estabelecer uma articulação entre as teorias apresentadas e os processos históricos, enfatizando a política externa

brasileira, o desenvolvimento econômico e a política internacional, em quatro períodos: de 1930 a 1945, de 1945 a 1973, de 1973 a 1989 e de 1989 a 2010.

Cabe destacar que, ao privilegiar a narrativa da política externa brasileira para fundamentar as relações com a Argentina, a América do Sul e os Estados Unidos, perdem-se fatores explicativos adicionais, como os objetivos estratégicos desses países citados, para entender a dinâmica de competição internacional ao longo dos oitenta anos examinados. A análise profunda desses elementos não poderia ser comportada nos limites dessa dissertação, mas não se pode perder de vista que o projeto de poder brasileiro não ocorre isoladamente.

No segundo capítulo, discorre-se sobre o período entre 1930 e 1945. A aproximação com os Estados Unidos manteve-se como paradigma de política externa brasileira, e o país conseguiu benefícios relevantes dessa parceria para seu projeto de industrialização nacional e de rearmamento de suas forças armadas. Àquele momento, os Estados Unidos projetavam-se sobre o conjunto da América Latina e caminhava para tornar-se a maior potência mundial após a Segunda Guerra. Além dos benefícios para o Brasil, o período também registrou a diminuição relativa da Argentina no continente, juntamente com o Reino Unido, seu maior parceiro internacional. Ainda assim, a projeção da Argentina ainda era perceptível na década de 1930, vide sua atuação na Guerra do Chaco, entre Paraguai e Bolívia.

No terceiro capítulo, entre 1945 e 1973, verificam-se, conjuntamente, a consolidação do poder americano pelo mundo e o aumento da projeção brasileira no continente sul-americano. Da mesma forma que os Estados Unidos buscavam conter a União Soviética, o Brasil neutralizava a Argentina na América do Sul. A diferença residia na complementariedade econômica entre os países sul-americanos, inexistente entre as superpotências. Da mesma forma como no período anterior, o Brasil mantinha a parceria com os Estados Unidos como estratégia basilar de seu desenvolvimento econômico e de aumento de seu poderio bélico, vide o acordo militar de 1952. A Argentina, por sua vez, não definia um paradigma de política clara, ora visando o neutralismo de Perón, ora o americanismo dos militares. As propostas por maior cooperação entre os dois países eram rechaçadas como resultado das desconfianças a respeito dos projetos de desenvolvimento de um e de outro.

Ao contrário do período anterior, houve crescentes e profundas críticas no aparato burocrático brasileiro sobre os benefícios do americanismo da política externa pátria. Enquanto o Brasil recebia poucos recursos dos Estados Unidos em comparação com os europeus e os japoneses, dispersava-se o poder econômico mundial. As possibilidades de aumento do poder brasileiro são crescentes no começo da década de 1960, e a aproximação

com a Argentina e com a América Latina, por meio da Alalc e da Operação Pan-Americana, e com outros países, como os africanos, evidencia um momento de autonomia da política externa brasileira que expressa o descontentamento com o paradigma americanista. Esse período de autoafirmação dura pouco, no entanto, e a Política Externa Independente não se consolida como paradigma de política externa. O descontentamento dos Estados Unidos com a posição contrária e concertada de Brasil e de Argentina sobre a questão cubana e o desagrado de parte das sociedades brasileira e argentina sobre os rumos político-econômicos internos geraram instabilidades que culminaram em golpes de Estado em ambos os países.

A convergência de interesses e de posições entre Brasil e Argentina, que se baseava na complementariedade econômica, na busca por recursos americanos ou na concertação política mostra-se presente desde o final da década de 1950 e começo da de 1960, mas não resiste a pressões internas e externas em ambos os países.

A política externa brasileira seguiu o americanismo como paradigma de política externa. O Brasil aceitou a agenda de segurança americana para o hemisfério ocidental – a contenção da subversão comunista e a defesa regional – e buscou os benefícios econômicos dessa parceria, por meio de investimentos estrangeiros, tecnologia e apoio político. Ao corroborar a estratégia americana de hegemonia internacional, o Brasil mantinha o rumo de sua estratégia de projeção continental, em desfavor da Argentina, ao dar prosseguimento a projetos de desenvolvimento econômico no Paraguai e na Bolívia, ao sustentar ditaduras e golpes militares nesses países mediterrâneos e no Uruguai e no Chile, ao aumentar a presença e a ocupação do interior do país e da Amazônia e ao dar os primeiros passos para aumentar a presença brasileira no Atlântico Sul, por meio do aumento unilateral do mar territorial. As tentativas brasileiras de formação de um mercado comum eram tratadas com desconfiança na Argentina, devido, em grande medida, à resistência à liderança brasileira.

O quarto capítulo, que analisa o período entre 1973 e 1989, revela os limites do aumento do poder brasileiro, frente às transformações internacionais impostas pelo poder americano, e as alternativas encontradas pelos estadistas do país para superá-los. A transformação do poder americano de um “poder hegemônico” para um “poder imperial”, segundo a denominação de Fiori, afeta a estratégia geopolítica e de desenvolvimento do Brasil.

Em um primeiro momento, o Brasil não somente mantém a heterodoxia da industrialização por substituição de importações como a aprofunda por meio do II PND, a fim

de completar o parque industrial brasileiro<sup>284</sup>; da mesma forma, o Brasil também consolida sua hegemonia no continente sul-americano sobre a Argentina, confrontando-a na questão do aproveitamento hídrico da Bacia do Prata. O Pragmatismo Responsável e Ecumênico do governo Geisel reflete a transformação da política externa brasileira de acordo com as profundas mudanças no tabuleiro geoeconômico internacional: o país aproxima-se dos países produtores de petróleo e dos países socialistas, e procura diminuir a dependência dos Estados Unidos para a manutenção das suas forças armadas.

Em um segundo momento, com o segundo choque do petróleo e o aumento das taxas de juros americanas, o Brasil teve que ajustar-se novamente à situação internacional. Àquele momento, os Estados Unidos não voltaram a ser considerados os parceiros ideais para a manutenção do crescimento e da projeção internacional do Brasil, como ocorrera antes de 1973. Não existe um motivo óbvio para essa escolha, visto que os Estados Unidos aumentavam seu poder e seu desenvolvimento em comparação à maioria dos países desenvolvidos e que a América Latina se encontrava em crise da dívida; no entanto, ao longo da década de 1980, o Brasil aprofundou laços com os países não tradicionais, em desenvolvimento e, principalmente, com a Argentina, ao apoiá-la (não oficialmente) na Guerra das Malvinas, ao desativar as desconfianças quanto aos programas nucleares e ao constituir as bases de um mercado comum – cabe destacar que o apoio à Argentina ocorre mesmo em meio à política externa alinhada aos Estados Unidos e de expansão pelo Atlântico Sul de Galtieri (1981-1982). Enquanto os Estados Unidos projetavam seu poder por meio de seus capitais financeiros e de seus gastos militares, inclusive com intervenções militares na América Latina, os estadistas brasileiros observaram uma maior vantagem em reagir contra essa pressão internacional por meio de ações defensivas, como o fortalecimento do mercado para a indústria nacional e por ações de confiança política com os vizinhos<sup>285</sup>, do que por meio uma sujeição acrítica ao poder estadunidense e à globalização financeira. A opção pela integração regional com a América do Sul ganhou corpo, com maior adesão a proposta de integração produtiva e desenvolvimento econômico.

A partir de 1989 até 2010, como foi analisado no quinto capítulo, há um aprofundamento da integração sul-americana, com efetiva liderança brasileira, em conjunto com a Argentina. O fim da Guerra Fria aumenta a pressão por liberação comercial e

---

<sup>284</sup> O aprofundamento do ISI contrapõe-se à liberalização promovida por alguns países sul-americanos, como a Argentina e o Chile.

<sup>285</sup> Entre os quais incluem o Grupo de apoio à Contadora, no âmbito da América Latina, e a ZOPACAS, no âmbito do Atlântico Sul.

financeira na América do Sul. A ideia de que não há alternativa à globalização torna-se predominante e os projetos heterodoxos de crescimento econômico, que eram aturados pelo establishment norte-americano ao longo do período entre 1945 a 1973, são combatidos, sendo o Consenso de Washington um dos símbolos máximos desse momento. A inserção internacional que variou da busca do reconhecimento como “aliado preferencial” à autonomia decisória frente aos Estados Unidos deve ser reconfigurada no ambiente pós-Guerra Fria em que esses quadros de referência tradicionais perdem sentido.

Nesse contexto, a integração sul-americana ganha novas características, ao servir como plataforma para mediar a liberalização econômica da região. Ainda assim, a integração serviu como espécie de contraponto à liberalização unilateral promovida por praticamente todos os países da América Latina ao longo da década de 1990. Por meio da construção do Mercosul, os países puderam formar uma frente mais ampla de diálogo e não permitir a conformação da ALCA de acordo com os interesses norte-americanos.

As seguidas crises no balanço de pagamentos dos países sul-americanos ao longo da década de 1990 evidenciaram o fracasso das medidas neoliberais enquanto o crescimento da China revelou alternativas de crescimento para os países da região.

A integração permaneceu como meio para a inserção internacional do Brasil ao longo da primeira década do século XXI, mas agora sem o ímpeto para a liberalização econômica dos anos 1990. Ainda que o Brasil não tenha se colocado a princípio contra a agenda de segurança dos Estados Unidos ou contra o projeto de liberalização no âmbito da OMC, o país soube colocar seu peso político e econômico juntamente com os países da região e com os emergentes para não aceitar acriticamente os interesses estadunidenses. Nesse sentido, o Brasil aceitou a promoção da democracia e a estabilidade política como uma das agendas internacionais, mas interveio para resolver questões dessa natureza da forma como achasse mais indicada na região; da mesma forma, o Brasil não foi contrário à agenda de liberalização da OMC, mas colocou-se junto à Índia e aos emergentes na conformação do G-20 para defender seus interesses na área agrícola.

Pode-se afirmar que, ao longo do período analisado, o Brasil consolidou sua liderança na América do Sul sobre a Argentina, mas que o desafio de manter seu poder na região encontra forte resistência no projeto de poder estadunidense que continua a pressionar por gestões econômicas mais abertas ao capital americano e por governos mais simpáticos a Washington, como fica claro pela assinatura de tratados bilaterais de livre comércio com os países do oeste da América do Sul. Ao mesmo tempo, a mudança do eixo dinâmico da

economia mundial em direção ao Pacífico representa novo desafio tanto para a política externa brasileira, voltada historicamente ao Atlântico, quanto para a busca de desenvolvimento com industrialização e integração produtiva, como hodiernamente se propõe o Mercosul e a Unasul.

No período entre 1930 e 1980, houve, portanto, fatores complementares que pesaram contra uma aproximação contínua entre Brasil e Argentina e, conseqüentemente, à integração na América do Sul. A disputa por áreas de influência na bacia do Prata e na América do Sul como um todo é um ponto que se deve destacar. Como na estratégia definida por Mario Travassos, o direcionamento dos recursos brasileiros em direção ao centro do continente, à Bolívia e ao Paraguai, consistia em um projeto que prejudicava a projeção de poder da Argentina. Travassos, da mesma forma, também ressaltava a necessidade de se integrar o próprio território brasileiro, conectando o litoral ao Oeste e à Amazônia. Esse processo de integração nacional, primeiro para o Oeste, depois para o Norte, de fato, ocorreu, ainda que se tenha privilegiado o rodoviarismo em detrimento da multimodalidade de transportes, como advogava Travassos.

Ao mesmo tempo, a obtenção de recursos dos Estados Unidos, como parceiro substituto à Inglaterra, também serviu de fator para a disputa com a Argentina. Apesar da heterodoxia do processo de industrialização por substituição de importações – no mais, também aceito no Japão e na Europa –, os estadistas brasileiros buscaram mostrarem-se consistentemente mais aptos a receber os investimentos estrangeiros necessários para seu desenvolvimento, em competição com a Argentina, que, por muito tempo, manteve-se muito envolvida com a Inglaterra. Desse modo, com uma estratégia de desenvolvimento voltado para obtenção de recursos dos grandes países desenvolvidos do Ocidente e de contenção da Argentina, havia pouca vontade política para os projetos conjuntos da região, como a ALALC. Como defende Fiori, os desenvolvimentos econômicos nacionais ocorrem historicamente em contexto de competição internacional. No caso brasileiro, como parte da contenção da Argentina e de aliado dos estadunidenses na Guerra Fria, sem, contudo, ter a mesma posição estratégica que Alemanha e Japão.

No limite do esgotamento do ISI, no governo Geisel, procurou-se, em um só termo, completar o parque industrial e garantir a liderança do Brasil sobre a Argentina na América do Sul. A diversificação de parcerias tornou-se novo paradigma para a política externa brasileira, a partir de uma tendência que já se desenrolava desde a década de 1960.

Ao longo das décadas de 1980, 1990 e 2000, medidas de confiança foram reestabelecidas com a Argentina, e os atritos com os Estados Unidos aumentaram em temas como a dívida, comércio, narcotráfico e segurança, em meio ao novo caráter “imperial” do poder americano, como definido por Fiori. Destaca-se que Travassos previa que o aumento da projeção brasileira geraria necessariamente controvérsias com os Estados Unidos, como aqueles que transpareceram desde a década de 1970 e se prolongariam depois.

A política externa brasileira pós 1980, seja para adaptar-se ao mundo unipolar e buscar vantagens da globalização – períodos Collor e Cardoso – seja para reagir às assimetrias do processo e buscar alternativas na diversificação de parcerias – nos governos Figueiredo, Sarney e Lula –, identificou a Argentina como aliado necessário. Ao mesmo tempo, a relação com os Estados Unidos equilibrou-se entre a necessidade de aproximação para gerar recursos e a busca de alternativas de desenvolvimento.

Ademais, deve-se destacar que mesmo que as metas apontadas nos tratados do PICE, de complementação econômica e produtiva, ou no Tratado de Assunção, de liberalização comercial, não tenham sido plenamente perseguidas ou que o período correspondente ao aprofundamento da integração não tenha sido de forte crescimento econômico, em comparação aos anos anteriores, o comprometimento com a integração se manteve. Não se pode, nesse sentido, associar o projeto integrador automaticamente ao crescimento comercial bilateral e regional ou à democratização, visto que esses elementos já existiam em momentos anteriores e não foram preponderantes para uma mudança no relacionamento no eixo Brasil-Argentina.

A mudança na relação ocorreu a partir de um comprometimento político em favor da cooperação, tanto no Brasil quanto na Argentina, quando os elementos que incentivavam a competição interestatal diminuíram. Nessa perspectiva, a falta de condições para a Argentina permanecer nas mesmas bases de competição que se desenrolam desde o século XIX até a década de 1970 e o esgotamento no modelo de aliado preferencial como estratégia de inserção internacional e de desenvolvimento econômico – devido ao fim da “hegemonia benigna” dos Estados Unidos, à unipolaridade ou aos limites do neoliberalismo unilateral – foram aspectos que explicam a integração como estratégia de inserção internacional (da mesma forma que o Brasil, outros países considerados aliados preferenciais, como Alemanha e Japão, também modificaram suas estratégias de inserção e desenvolvimento à época).

Da mesma forma, a atenção da política interna e externa brasileira voltou-se paulatinamente para a região amazônica. Como concluía Travassos, se, na América do Sul, o

Uruguai foi o cerne da disputa geopolítica no século XIX, e a Bolívia o seria no século XX, o noroeste do continente seria o ponto fulcral de tensões geopolíticas nesse novo século. De fato, as instabilidades institucionais na Venezuela, na Bolívia, no Equador ou na Colômbia receberam mais atenção da diplomacia brasileira entre o final do século XX e começo do século XXI do que em praticamente todo o restante do período analisado nessa obra, o que é também fruto do período de ocupação e desenvolvimento do norte do país, principalmente a partir das décadas de 1960 e 1970 e do começo das gestões diplomáticas com os países amazônicos no mesmo período. Nesse contexto, o intermédio da integração, em parceria com a Argentina, serve a um propósito geopolítico claro de projeção em direção à Amazônia, ao Caribe, ao Atlântico Sul e ao Pacífico, em um ambiente mais propício para cooperação, em que a projeção do Brasil pode ser benéfica aos interesses argentinos. Esse movimento para o interior do continente e para a Amazônia também forneceria as bases para se alcançar o Pacífico, de acordo com Travassos, região pela qual os Estados Unidos também buscariam se inserir no continente, segundo o geopolítico brasileiro.

Esse aumento do interesse brasileiro está intimamente relacionado ao próprio aumento da projeção continental do país, como resultado do forte desenvolvimento no século XX e ao projeto de poder voltado para o interior do continente.

Deve-se destacar, no entanto, que as estratégias de inserção, de desenvolvimento e de disputa internacional dependem, ainda, de decisões políticas e que, portanto, não se pode determinar uma trajetória previsível para a inserção internacional do Brasil nos anos que seguem. As tentativas de aproximação entre Brasil e Argentina na década de 1950 e 1960 recebiam apoio das elites políticas e geraram projetos que convergiam dos interesses comuns dos mandatários – como a Alalc e a Operação Pan-americana – ainda assim, não prosperaram, mesmo que o compromisso com a integração tenha permanecido no discurso político até o final da década de 1970.

Hodiernamente, os projetos de integração hoje vigentes ainda são bastante criticados na imprensa e no meio político, de modo que não se pode afirmar que há um consenso no meio da sociedade brasileira sobre os benefícios e a conveniência de uma parceria estratégica com a Argentina em prol de uma América do Sul unificada em contraposição a uma maior aproximação com os grandes países desenvolvidos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, Marcelo de Paiva. O processo econômico. In. GOMES, A.C. *Olhando para dentro*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2013.
- ACUÑAS, Guillermina. *Lãs Relaciones Argentina-Brasil: convergencias y divergências en el largo camino hacia la consolidación de una alianza estratégica*. Programa Política Exterior Argentina. Buenos Aires: Centro Argentino de Estudios Internacionales, 2006.
- ALMEIDA, Roberto Schmidt, “A estruturação da tecnoburocracia do planejamento territorial no Brasil”, *Terra Brasilis*, 2003.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Mercosul em sua primeira década (1991-2001): Uma avaliação política a partir do Brasil*. Documento de Divulgação 14. Buenos Aires: Instituto para a Integração da América Latina e do Caribe, 2002.
- ALMEIDA, Paulo Roberto. O desenvolvimento do Mercosul: progressos e limitações. *Revista Espaço da Sophia*.. Parte 1: a. 5, n. 43, 2011, p. 63-79; Parte 2: a. 5, n. 44, 2011, p.143-170
- ALMEIDA PEREIRA, Josecleto Costa de. O neoliberalismo no Mercosul. *Novos Estudos Jurídicos*, v. 1, n. 2, p. 39-46, 2009.
- ARAUJO CASTRO, Luiz Augusto. *O Brasil e o Novo Direito do Mar: mar territorial e zona econômica exclusiva*. Brasília: FUNAG, 1989.
- AYERBE, Luis Fernando. *Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia*. São Paulo: editora UNESP 2002, p.210-211.
- AZAMBUJA, Marcos C. O reordenamento Sarney-Alfonsín. In.; FUNAG (Ed.). *A América do Sul e a integração regional*, Brasília: FUNAG, 2012.
- BARRETO, Fernando de Mello. *A política externa após a redemocratização*. t.I e II. Brasília: FUNAG, 2012.
- BATISTA JR., Paulo Nogueira. A América do Sul em movimento. *Rev.econ. Polit.* v.28, n.2, 2008.
- BATTAGLINO, Jorge. O Brasil e a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano. Uma convergência de vantagens. *Revista Nueva Sociedad*. 2009.
- BECKER, Bertha. *Amazônia: Geopolítica na virada do III milênio*. Rio de Janeiro: Garamoud, 2004,
- BECKER, Berta K. & EGLER, Cláudio A. G. *Brasil: uma nova potência na Economia Mundo*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994

BRASIL. Plano de Integração Nacional, 1970. *Brasil*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/Del1106.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1106.htm)>. Acesso em 28 de janeiro de 2015.

BRASIL. I Plano Nacional de Desenvolvimento, 1971. *Brasil*. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=120837>>. Acesso em 14 de agosto de 2014

BRASIL. Política de Defesa Nacional, 2005. *Brasil*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm)> Acesso em 4 de janeiro de 2015.

BRASIL. Estratégia de Defesa Nacional, 2008. *Brasil*. Disponível em <[http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia\\_defesa\\_nacional\\_portugues.pdf](http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf)> Acesso em 4 de janeiro de 2015.

BRICEÑO RUIZ, José. O MERCOSUL: Reflexões sobre a Crise de seu Modelo de Integração e seu Relançamento. *Cadernos PROLAM/USP*, a. 6, v. 1, 2007, p. 187 – 209.

BUENO, Clodoaldo. A política exterior da República (1889-1902). In. CERVO, Amado. & BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*, Brasília: IBRI, 2002.

BURGES, S. The Security Dimension.. In. \_\_\_\_\_. *Brazilian Foreign Policy after the Cold War*, Gainesville: University Press of Florida, 2009.

CANDEAS, Alessandro. *A integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na “visão do outro”*, Brasília: FUNAG, 2010.

CAPUTO, Ana Cláudia & MELO, Hildete Pereira de. A industrialização brasileira nos anos de 1950: uma análise da instrução 113 da SUMOC. *Estud. Econ.* 2009, vol.39, n.3

CARDOSO, Fernando Henrique. Cúpula Sul-Americana: uma avaliação. *Relatório*°48/2000/MRE, 2000.

CARINHATO, Pedro Henrique. Neoliberalismo, reforma do Estado e políticas sociais nas últimas décadas do século XX no Brasil. *AURORA*. Ano II número 3 – Dez./ 2008

CARVALHO, José Murilo de. *Forças Armadas e política no Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

CEPAL. El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. In.: *Libros de la CEPAL*. N.39. Enero de 1994

CERVO, Amado & BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*, Brasília: IBRI, 2002

- CERVO, Amado. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.
- COMBLIN, José. *A Ideologia da Segurança Nacional*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.
- CONSENSO DE GUAYAQUIL, 2002. Disponível em <[http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/Consenso\\_guayaquil.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/Consenso_guayaquil.htm)>. Acesso em 23 de dezembro de 2014.
- COUTO, Leandro. Política externa brasileira para a América do Sul: as diferenças entre Cardoso e Lula. *Civitas*, Porto Alegre, v. 10, n. 1, jan.-abr. 2010 p. 23-44.
- CRUZ, José Humberto de Brito. Aspectos da evolução da diplomacia brasileira no período da política externa independente (1961-1964). In: *Ensaio de História Diplomática do Brasil (1930-1986)*. Brasília: FUNAG/IPRI, 1989.
- CUNHA, Ciro Leal M. da. *Terrorismo internacional e a política externa brasileira após o 11 de setembro*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.
- DANTAS, San Tiago. Política Externa Independente, Brasília: FUNAG, 2011 (1962).
- DECLARARAÇÃO DE AYACUCHO. Declaração de Ayacucho. *III Reunião de Presidentes da América do Sul*, 2004. Disponível em: <[http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/ayacucho\\_sudamerica.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/ayacucho_sudamerica.htm)>. Acesso em: 10 de agosto de 2014.
- DECLARAÇÃO DO IGUAÇU. 30 de novembro de 1985. Disponível em <[http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1985/b\\_74/](http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1985/b_74/)>. Acesso em 12 de outubro de 2014.
- DORATIOTO, Francisco. A política platina do Barão do Rio Branco. *Rev. bras. polít. int.* vol.43 no.2 Brasília July/Dec. 2000.
- DORATIOTO, Francisco. O Brasil no Mundo, In: SCHWARCZ, L. *História do Brasil Nação: 1808-2010, v.3: A abertura para o mundo*, Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.
- DORATIOTO, Francisco. *O Brasil no Rio Prata (1822-1994)*, Brasília: FUNAG, 2014,
- DUARTE, Sérgio. A sétima conferência de exame do Tratado de Não-Ploriferação de Armas Nucleares. Política Externa, 2006.
- EGLER, Cláudio. Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento - impactos ambientais (palestra). *CMA/CREA*. Rio de Janeiro: CREA-RJ, 1999
- EICHENGREEN, Barry, *Exorbitant Privilege*, Nova Iorque: Oxford University Press, 2011.

- ESCOSTEGUY, Pedro. *A nova arquitetura africana de paz e segurança: implicações para o multilateralismo e para as relações do Brasil com a África*. Brasília: FUNAG, 2012.
- FERNANDES, Ananda Simões. A reformulação da Doutrina de Segurança Nacional pela Escola Superior de Guerra no Brasil: a geopolítica de Golbery do Couto e Silva. *Antíteses*, vol. 2, n. 4, jul.-dez. de 2009;
- FERRER, Aldo. *A economia argentina: de suas origens ao início do século XXI*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.
- FIORI, José Luís (Org.). *O poder americano*. Petrópolis: Vozes, 2007.
- FIORI, José Luis. *O poder global e a nova política das nações*. São Paulo: Boitempo, 2007b.
- FIORI, José Luís. Brasil, Argentina e o Cone Sul. *Carta Maior*. 30 de Março de 2014. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Coluna/Brasil-Argentina-e-o-Cone-Sul/30603>>. Acesso em 27 de novembro de 2014.
- FIORI, José Luís, PADULA, Raphael & VATER, Maria Claudia. . A projeção do Brasil na América do Sul e na África Subsaariana e o controle da Bacia do Atlântico Sul. In: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (Org.). *Dimensões estratégicas do desenvolvimento brasileiro: Brasil, América Latina e África: convergências geopolíticas e estratégias de integração*. 1ed. Brasília, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2013, v. 3, p. 9-216
- FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Editora Nacional, 2005.
- GARCIA, Eugenio Vargas. A diplomacia dos armamentos em Santiago: o Brasil e a Conferência Pan-Americana de 1923. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 23, n. 46, 2003.
- GIAMBIAGI, Fabio. *Economia brasileira Contemporânea (1945-2010)*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- GOES FILHO, Synésio Sampaio. *Navegantes, bandeirantes, diplomatas: um ensaio sobre a formação das fronteiras do Brasil*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- GOMES, Angela de Castro. *A invenção do Trabalhismo*. 2 ed. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994
- GONÇALVES, Williams & MIYAMOTO, Shiguenoli. Os Militares na Política Externa Brasileira: 1964 – 1984. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, 1993.
- GONÇALVES, Williams. Argentina contemporânea numa perspectiva brasileira. In: Lechini, G., Klagsbrunn, V.; Gonçalves, W. (Orgs.). *Argentina e Brasil: vencendo os preconceitos - As várias arestas de uma concepção estratégica*. Rio de Janeiro: Revan, 2009. p 157-178
- GUIMARAES, Juarez. A crise do paradigma neoliberal e o enigma de 2002. *São Paulo em perspectiva*, v. 15, n. 4, São Paulo, 2001.

- GUIMARAES, Samuel Pinheiro. A ALCA e o Fim do Mercosul. In. *Alca e Mercosul: riscos e oportunidades para o Brasil*. Brasília: IPRI, FUNAG, 1999.
- GUIMARAES, Samuel Pinheiro. Argentina e Brasil: Integração, Soberania e Território. *Instituto de Estudos Avançados* São Paulo, Universidade de São Paulo, 2000
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.
- GUIMARAES, Samuel Pinheiro. A perspectiva brasileira da integração sul-americana. In. FUNAG (Org.) *A América do Sul e a integração regional*, FUNAG: Brasília, 2012.
- HALPERIN, Túlio, A CEPAL em seu contexto histórico. *Revista da CEPAL*, 2010.
- HERZ, Monica. Política de segurança dos EUA para a América Latina após o final da Guerra Fria. *Estudos avançados*, São Paulo, v. 16, n. 46, Dec. 2002
- HERZ, Monica. & HOFFMANN, Andrea. *Organizações Internacionais: história e práticas*, Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p.201-202
- HIRST, Monica. *Os cinco “As” das relações Brasil-EUA: aliança, alinhamento, autonomia, ajustamento e afirmação*. In: ALTMANI, H & LESSA, A.C.(Ed.). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- HIRST, Monica. A política externa do segundo governo Vargas. In. ALBUQUERQUE, João Augusto Guilhon et al. *Sessenta anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006b
- HOBBSBAWN. Eric. *Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995;
- HOLANDA, Sergio Buarque A colônia do Sacramento e a expansão no extremo sul (vol. 1). In: HOLANDA, Sergio Buarque (Org.). *História Geral da Civilização Brasileira*. 13º ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, Tomo I, V.1, 2003.
- IPEADATA. Disponível em <[www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)>. Acesso em 28 de agosto de 2014
- JAGUARIBE, Hélio. Introdução geral. In. ALBUQUERQUE, João Augusto Guilhon et al. *Sessenta anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- JAGUARIBE, Helio. *Brasil, Mundo e Homem na Atualidade*. Brasília: FUNAG, 2008, p.297-324.
- JAGUARIBE, Helio. *O nacionalismo na atualidade brasileira*. Brasília: FUNAG, 2013 (1958).
- LAMPREIA, Luiz Felipe. “O consenso brasileiro em torno da ALCA”. *Política Externa*, v.5, n.4, 1997.

- LEALI, Francisco & MALTCHIK, Roberto. Documentos apontam corrida nuclear na América Latina durante a ditadura. *O Globo*. 23 de Março de 2014. <<http://oglobo.globo.com/brasil/documentos-apontam-corrída-nuclear-na-america-latina-durante-ditadura-11956778>>. Acesso em 14 de setembro de 2014.
- LESSA, Antônio Carlos. *A construção da Europa: a última utopia das relações internacionais*. Brasília: Funag/Ibri, 2003
- LIGIERO, Luiz Fernando. *A autonomia na política externa brasileira*, Brasília: FUNAG, 2011.
- LIMA, Maria Regina Soares de. A economia política da política externa brasileira: uma proposta de análise. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, v. 12, 1990, p.10-11.
- LIMA, Maria Regina Soares de. *The political economy of brazilian foreign policy: nuclear energy, trade and Itaipu*. Brasília: FUNAG, 2013.
- MADRID, Eduardo. Argentina y Brasil: economía y política exterior bajo regímenes dictatoriales, 1976-1983. *Ciclos hist. econ. soc.*, Buenos Aires, v. 19, n. 37, jun. 2011.
- MEDEIROS, Carlos Aguiar de. Globalização e a inserção diferenciada da Ásia e da América Latina. In: TAVARES, Maria da Conceição e FIORI, José Luís. *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 1997.
- MELLO, Leonel Itaussu Almeida. *A Geopolítica do Brasil e a Bacia do Prata*, Manaus: Ed. da Universidade do Amazonas, 1997.
- MELLO, Leonel Itaussu Almeida. Brasil e Argentina em perspectiva histórica. *Perspectivas*, São Paulo, 2001
- MOFFIT, Michael. *O dinheiro do mundo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984, p.30-39
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. Presença dos Estados Unidos no Brasil: dois séculos de história. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul)*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.
- MOREIRA, Luis Felipe Viel et al. *As Relações Internacionais da América Latina*. Petrópolis: Vozes, 2010.
- MOURA, Gerson. *Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.
- MOURA, Gerson. *Sucessos e ilusões*. Relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial. Rio de Janeiro: FGV, 1991.

MRE. Resumo Executivo de política externa (2003-2010).s.d.

OLIVEIRA, Marcio Piñon de. América Latina: legado socioespacial e globalização. In: HAESBAERT, Rogério. (Org.). *Globalização e Fragmentação no Mundo Contemporâneo*. Niterói: EdUFF, 1998.

OLIVEIRA, Odete Maria de. *A integração bilateral Brasil-Argentina: tecnologia nuclear e Mercosul*. *Rev. Bras. Polít. Int.* n. 41, v. 1, 1998, p. 5-23.

PADULA, Raphael. Infraestrutura, Geopolítica e Desenvolvimento na Integração Sul-Americana – Uma visão crítica à IIRSA. Laboratório de Estudos da América Latina (LEAL), 2011.

PADULA, Raphael. Da IIRSA ao COSIPLAN da UNASUL: a integração da infraestrutura na América do Sul nos anos 2000 e suas perspectivas de mudança mudança. In: DESIDERÁ NETO Walter Antonio. *O Brasil e novas dimensões da integração regional*, Rio de Janeiro: Ipea, 2014

PFETSCH, Frank. *A União Européia: história, instituições, processos*. Editora Universidade de Brasília, Brasília, 2001.

PINHEIRO, Leticia. *Política externa brasileira*, Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

PRAZERES, Tatiana. A Integração Sul-Americana: uma idéia ainda fora do lugar? In: *O Brasil e a América do Sul: desafios no século XXI*, Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2006.

QUADROS, Jânio. Brazil's New Foreign Policy. *Foreign Affairs*. 1 Oct. 1961. Web. 6 Aug. 2014. <<http://www.foreignaffairs.com/articles/23339/jãnio-quadros/brazils-new-foreign-policy>>.

RAPOPORT, Mario. *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, Córdoba: Macchi, 2000,

REIS, Cristina Fróes de Borja. Os efeitos do investimento público sobre o desenvolvimento econômico: análise aplicada para a economia brasileira entre 1950 e 2006. 2008

RODRIGUES, Lysias. *A geopolítica do Brasil*, Rio de Janeiro: Ministério da Guerra, 1947

SANTORO, Mauricio. Desenvolvimento como integração. In: FUNAG. *O Brasil e a América do Sul: desafios no século XXI*, Brasília: FUNAG, 2005

SANTORO, Mauricio. *Ideias Diplomacia e Desenvolvimento: política externa argentina de Menem a Kirchner*. Tese de doutorado em Ciência Política, Rio de Janeiro: Iuperj, 2008.

SANTOS, Milton & SILVEIRA, Maria Laura. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

- SARAIVA, Miriam Gomes. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 50, n. 2, p. 42-59, 2007
- SEVERO, Luciano Wexell. Integração da América do Sul: mecanismos regionais de financiamento. Rio de Janeiro, 2011. Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional). Programa de Pós-graduação em Economia Política Internacional. Instituto de Economia. Universidade Federal do Rio de Janeiro
- SEITENFUS, Ricardo. Quatro teses sobre a política externa brasileira nos anos 1930. In. ALBUQUERQUE, João Augusto Guilhon et al. *Sessenta anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006
- SIKKINK, Kathryn. *Ideas and institutions: developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca: Cornell University Press, 1991.
- SILVA, Alexandra de Mello e. *A política externa de JK: a Operação Pan-Americana*. Rio de Janeiro: CPDOC, 1992.
- SILVA, Alexandra de Mello. O Brasil no continente e no mundo. *Estudos históricos*, Rio de Janeiro, CPDOC, v.8, n.15, 1995, p.112-113
- SILVA, Golbery do Couto e. *Geopolítica do Brasil*, Rio de Janeiro: J. OLYMPIO, 1967.
- SILVA, Helio. *A Novembrada - o Governo Café Filho 1955*, Editora Três, 1998
- SINGER, Paul. O processo econômico. In. AARAO REIS FILHO, Daniel. (Coord.) *Modernização, ditadura e democracia*, Rio de Janeiro: Objetiva, 2014
- SISTEMA DE ATOS INTERNACIONAIS. Disponível em <<http://dai-mre.serpro.gov.br/>> . Acesso em 24 de agosto de 2014.
- SPEKTOR, Matias. O Brasil e a Argentina entre a cordialidade oficial e o projeto de integração: a política externa do governo de Ernesto Geisel (1974-1979). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.45, n.1, 2002.
- STEPAN, Alfred. 1986. *Os militares: da Abertura à Nova República*. Rio de Janeiro : Paz e Terra.
- SVARTMAN, Eduardo Munhoz. O pragmatismo brasileiro na cooperação militar com os Estados Unidos, nas décadas de 1930 e 40. *Estudos Ibero-Americanos*, PUCRS, v. 34, n. 1, 2008.
- TACCONI, Juan José (Org.) *Informes Mercosul 1-5*. Buenos Aires: BID-INTAL, 1996-1998.

- TAVARES, Maria da Conceição. A retomada da hegemonia norte-americana, *Revista de Economia Política*, Vol. 5, No. 2, abril/junho, 1985. São Paulo: Ed. Brasiliense.
- TAVARES, Maria da Conceição & BELLUZO, Luiz Gonzaga. A Mundialização do Capital e a Expansão do Poder Americano. In. FIORI, José Luís. O poder americano. Petrópolis: Vozes, 2007.
- TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos. O Brasil no mundo. In. AARAO REIS FILHO, Daniel. (Coord.) *Modernização, ditadura e democracia*, Rio de Janeiro: Objetiva, 2014
- TRAVASSOS, Mario. *Projeção continental do Brasil*. São Paulo: Editora Nacional, 4ª ed, 1946.
- TREVISAN, Leonardo. *O pensamento militar brasileiro*. Brasil: Rident Castigat Mores, 2005
- VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul*, Brasília: IBRI, 2002.
- VÁZQUEZ, Mariana; RUIZ BRICEÑO, José. O Mercosul na época de Lula e Kirchner: um balanço seis anos depois. *Nueva Sociedad*, edição especial em português, dez. 2009
- VIDIGAL, Carlos Eduardo. A Integração Sul-Americana como um Projeto Brasileiro: de Uruguaiana às Malvinas In.; FUNAG (Ed.). *A América do Sul e a integração regional*, Brasília: FUNAG, 2012.
- VIGEVANI, Tullo, OLIVEIRA, Marcelo F. de & CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. *Tempo soc.*, vol.15, n.2, 2003, p. 31-61.
- VIGEVANI, Tullo & CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, v. 29, n.2, 2007, p.325-326.
- VIZENTINI, Paulo Fagundes. *A política externa do regime militar brasileiro*. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1998;
- VIZENTINI, Paulo Fagundes. Dez anos de Mercosul: A crise da integração e o desafio da ALCA. *Indicadores Econômicos FEE*, 200.