

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS

DANILO JOSÉ DALIO

**A política brasileira e a integração econômica latino-americana:
do Pacto ABC à ALALC**

São Paulo
2014

DANILO JOSÉ DALIO

**A política brasileira e a integração econômica latino-americana:
do Pacto ABC à ALALC**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação
em História Econômica da Universidade de São
Paulo para obtenção do título de Doutor em
História.

Área de concentração: História Econômica.

Orientador: Prof. Dr. José Jobson de Andrade
Arruda.

São Paulo
2014

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

DALIO, Danilo J. A política brasileira e a integração econômica latino-americana: do Pacto ABC à ALALC. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História Econômica da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciência Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor em História.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr: _____ Instituição: _____
Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr: _____ Instituição: _____
Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr: _____ Instituição: _____
Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr: _____ Instituição: _____
Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr: _____ Instituição: _____
Julgamento: _____ Assinatura: _____

A minha mãe, Teófila, por
me ensinar a perseverança e
me inspirar coragem.

AGRADECIMENTOS

Nestes últimos anos em que me dediquei a esta tese, pude contar com o apoio e a colaboração de várias pessoas, sem as quais tudo seria mais difícil.

Meus familiares estiveram sempre por perto, me incentivando e, mesmo sem que soubessem, me confortando nos momentos mais angustiantes. Um estímulo semelhante recebi dos amigos mais próximos (Lucas, Luana e Priscila), os quais, movidos por uma certa curiosidade, solicitaram vez ou outra explicações sobre minha pesquisa, colocando-me, sem qualquer pretensão, questionamentos que me fizeram repensar ideias quase consolidadas.

A convivência com meus colegas de trabalho no Instituto Federal de Goiás, campus de Formosa, foi outro importante alento. Os debates dos quais participei em um dos núcleos de pesquisa da instituição (Núcleo de estudos e pesquisas em Trabalho, Educação, Cultura e Ciência – NEP-TECC), embora não estivessem relacionados ao tema de minha tese, fixaram em mim a percepção da necessidade de buscar sempre o rigor intelectual e científico.

Recobrei essa mesma impressão durante a ocasião de qualificação da minha tese. As sugestões e os apontamentos feitos pelos professores Márcio Bobik Braga e Renato Perim Colistete foram fundamentais para o desenvolvimento da pesquisa, o que obviamente não os responsabilizam pelo resultado final.

Parte das ideias contidas nesta pesquisa são desdobramentos de um interesse científico despertado ainda no curso de graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual Paulista, campus de Marília, onde recebi oportunamente a orientação do professor Francisco Luiz Corsi. Desde esse período, o exemplo da dedicação acadêmica de uma grande amiga, Fabrícia Viviani, hoje docente no IFMT, tem sido uma referência importante.

Tive também a felicidade de usufruir, nesse doutoramento, da orientação do professor José Jobson de Andrade Arruda, a quem imediatamente passei a respeitar não só pela sua admirável produção intelectual mas também pela sua generosidade e solicitude. Foi, sem dúvida, uma grande conquista poder cursar o doutorado na Universidade de São Paulo.

A todos, meus sinceros agradecimentos.

RESUMO

DALIO, Danilo J. A política brasileira e a integração econômica latino-americana: do Pacto ABC à ALALC. 2014. 208 f. Tese (Doutorado em História Econômica) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

Os países da América Latina experimentaram, na década de 1950, um forte estímulo para o regionalismo econômico. O avanço dos processos de industrialização nas principais economias da região, por um lado, e as restrições políticas e econômicas presentes no novo ordenamento internacional do pós-guerra, por outro, tornaram aquela conjuntura histórica receptiva às propostas – genuinamente elaboradas no seio da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) – de uma maior colaboração, cooperação e integração entre os países da região. O Brasil, nesse contexto, se deparou com duas diferentes iniciativas de integração regional que tiveram desfechos contrários. A primeira, assumida como uma tentativa frustrada de reedição do Pacto ABC de 1915, buscava entrelaçar as economias de Argentina, Brasil e Chile sob a rubrica de uma união aduaneira. A assinatura da Ata de Santiago entre Juan D. Perón e Carlos Ibañez Del Campo em fevereiro de 1953 não amainou o cenário para a adesão do Brasil; ao contrário, inflamou a oposição interna ao governo brasileiro, tornando a proposta objeto de denúncia contra Getúlio Vargas. A falta de apoio político interno levaria o governo Vargas a adotar uma atitude realista e instrumental frente à proposta *abecista*. Já a segunda ocasião referiu-se ao bem-sucedido processo de formação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), concretizado após subscrição do Tratado de Montevideu em fevereiro de 1960. A elaboração do projeto alalquiano por comissões técnicas interestatais contando com amplo e decisivo suporte cepalino contribuiu para despolitizar internamente o tema da integração econômica regional e garantir sua efetivação com o total apoio do governo de Juscelino Kubitschek. Trata-se aqui de analisar a recepção e repercussão no Brasil de tais propostas integracionistas e buscar compreender as motivações e interesses que conduziram o processo de definição da participação brasileira a resultados contrários, em uma conjuntura política e econômica relativamente semelhante. A hipótese que orienta as análises específicas é que a correlação interna de forças políticas, e os interesses econômicos e influências sociais nela implicados, fora determinante para definir a oportunidade e/ou as expectativas de concretização dos blocos econômicos regionais.

Palavras-chave: Regionalismo econômico. Integração econômica regional. CEPAL. Pacto ABC. Tratado de Montevideu. ALALC.

ABSTRACT

DALIO, Danilo J. Brazilian politics and Latin American economic integration: of the ABC Pact to the ALALC. 2014. 208 f. Tese (Doutorado em História Econômica) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

The countries of Latin America received, in the 1950s, a strong stimulus for economic regionalism. The advance of industrialization processes in the major economies of the region, on the one hand, and the political and economic constraints present in the new international order of the post-war, on the other, become this historical juncture receptive to proposals – genuinely prepared within the Economic Commission Latin America and the Caribbean (ECLAC) – for greater collaboration, cooperation and integration among the region countries. The Brazil, in this context, was faced with two different regional integration initiatives that had opposing outcomes. The first, taken as a failed attempt to reissue the ABC Pact of 1915, sought to intertwine the economies of Argentina, Brazil and Chile under the rubric of a customs union. The signing of the Minutes of Santiago between Juan D. Perón and Carlos Ibañez Del Campo in February 1953 not abated the controversies for Brazil's adherence; instead inflamed the internal opposition to the Brazilian government, making the proposal a subject of complain against Vargas. The lack of domestic political support would take the Vargas government to adopt a realistic and instrumental attitude towards *abecista* proposal. The second occasion referred to the successful process of formation of the Latin American Free Trade Association (LAFTA), achieved after signing of the Treaty of Montevideo in February 1960. The preparation of the project alalquiano by intergovernmental commissions techniques relying on broad and decisive support ECLAC contributed to internally depoliticize the issue of regional economic integration and ensure its implementation with the full support of the government of Juscelino Kubitschek. Seeks to analyze the reception and influence in Brazil of such integrationist proposals and understand the motivations and interests that led the process of defining Brazilian participation to contrary results in political and economic conditions relatively similar. The hypothesis that guides specific analyzes is that the internal correlation of political forces, and the economic interests and social influences involved in it, was determining for defining opportunities and / or expectations of achievement of regional economic blocs.

Keywords: Economic regionalism. Regional Economic Integration. ECLAC. ABC Pact. Treaty of Montevideo. LAFTA.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO I – O PÓS-GUERRA, AS ECONOMIAS LATINO-AMERICANAS E A INTEGRAÇÃO REGIONAL	22
1.1 – A Cepal e o regionalismo econômico na América Latina.....	30
CAPÍTULO II – ACUMULAÇÃO DE CAPITAL E RELAÇÕES DE PODER NO BRASIL DOS ANOS 50	38
2.1 – Desenvolvimento econômico e interesses políticos: GV e JK.	45
CAPÍTULO III – O PACTO ABC: UTOPIA <i>VERSUS</i> PRAGMATISMO	61
3.1 – Expectativas e desapontamentos: a proposta de integração sub-regional no Brasil	67
3.2 – Conflitos político-ideológicos e interesses econômicos no fracasso do ABC.....	75
3.3 – Vargas e o Pacto ABC: “Saltando Fora...”	99
CAPÍTULO IV – A MARCHA COMUM LATINO-AMERICANA: A FORMAÇÃO DA ALALC	101
4.1 – Entre o “Mercado Comum” e a “Zona de Livre Comércio”.....	107
4.1.1 – <i>O Mercado Comum em perspectiva</i>	116
4.1.2 – <i>A Zona de Livre Comércio em perspectiva</i>	129
4.1.3 – <i>O Tratado de Montevideú: um denominador comum</i>	133
4.2 – Matizes ideológicos do projeto integracionista cepalino.....	138
4.3 – A política brasileira e a adesão à ALALC	149
CONSIDERAÇÕES FINAIS	163
REFERÊNCIAS	167
APÊNDICE	174
ANEXOS	177

INTRODUÇÃO

Há algum tempo o tema da integração regional vêm se destacando nos estudos sobre a política exterior e as relações internacionais do Brasil. O aventado “ressurgimento” do regionalismo econômico nos anos de 1980 em muito contribuiu para estimular pesquisas sobre seus mais distintos aspectos, suas formas e seus desdobramentos. Têm-se, naturalmente, concentrado as atenções nos perfis dos arranjos integracionistas mais recentes, conquanto a necessidade de se compreendê-los integralmente exija, com frequência, um resgate em perspectiva história de tais iniciativas.

Menos comum, entretanto, tem sido a elaboração de análises centradas nos processos domésticos de definição da participação dos atores envolvidos nas diferentes experiências regionalistas. Algo muito próximo ao que se pode chamar de uma *economia política da integração*, que busca identificar os agentes econômicos em cada país que se mobilizam em torno dos objetivos integracionistas, além de seus interesses, motivações e modos de atuação. Deve-se ainda considerar que um processo negociador externo implica uma etapa prévia de definições dos objetivos comuns à sociedade, a partir dos quais são estabelecidas as demandas e as ofertas que envolvem uma negociação com outro país. Por essa perspectiva, ter-se-ia uma visão complementar àquelas vinculadas *strictu sensu* à configuração e ao desempenho dos blocos regionais, dimensões de um mesmo fenômeno as quais, portanto, não conviria dissociar.¹

Em outras palavras, a compreensão dos embates e interesses internos implicados no envolvimento de um determinado país em um acordo de âmbito regional é condição fundamental para se entender não apenas sua disposição e seu comprometimento com os objetivos da integração, mas também as possibilidades de sucesso do empreendimento coletivo. Esse enfoque pretende ser uma das principais contribuições da pesquisa que se segue.

Dois grandes impulsos para o regionalismo econômico marcaram a segunda metade do século XX². O primeiro, ainda na década de 1950, fora especificado pela ênfase nas políticas de industrialização – de recuperação econômica no caso europeu e substitutiva de importações para muitas economias periféricas – voltadas para a expansão e o desenvolvimento econômico

¹ BAUMANN, Renato. *Integração regional: teoria e experiência latino-americana*. 1ª ed. Rio de Janeiro: LTC, 2013. Cap. V.

² Por *regionalismo econômico* entende-se uma subcategoria de cooperação regional que diz respeito à integração econômica regional e que envolve decisões específicas de políticas por parte dos governos, destinadas a reduzir ou remover barreiras ao intercâmbio mútuo de bens, serviços, capital e pessoas. Cf. HURRELL, Andrew. O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 17, nº1, 1995. p. 29.

interno, o que teria lhe impresso um viés protecionista, denominando-se por isso *regionalismo fechado*. Já o segundo momento, aflorado nos anos de 1980, caracterizou-se por uma reorientação liberal das políticas econômicas dos Estados participantes, em que as pressões por maior abertura econômica, menor intervenção governamental na economia, desregulamentação financeira e equilíbrio fiscal configuraram os arranjos de integração econômica regional como um *regionalismo aberto*.³

No âmbito dessas duas amplas *ondas* integracionistas, marcadas por distintas conjunturas domésticas e internacionais, o Brasil particularmente enfrentou, em cada uma delas, duas propostas de integração econômica regional, a saber: o Pacto ABC (Argentina, Brasil e Chile) durante o segundo governo Vargas (1951-1954) e a Associação Latino-Americana de Comércio (ALALC) no mandato de Juscelino Kubitschek (1956-1960); a Associação Latino-Americana para Integração (ALADI) e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), nas administrações Figueiredo e Sarney, respectivamente.

Nossa pretensão, no entanto, é contribuir com os estudos históricos sobre o envolvimento brasileiro nos processos de integração regional, lançando olhar sobre a década de 1950, período de profundas transformações na economia mundial e de consolidação do capitalismo dependente brasileiro. Não obstante o breve espaço de tempo entre a apresentação das duas propostas de meados do século XX (Pacto ABC e ALALC), os desenlaces de cada uma foram bem distintos. Na primeira, o governo de Getúlio Vargas não conseguiria concretizar suas reticentes aspirações integracionistas com os vizinhos do Cone Sul, tornando-se o ABC antes um inconveniente político que uma opção econômica. Apesar de malograda a proposta, o ensaio *abecista* de integração econômica regional constituiu-se enquanto um prelúdio das bem-sucedidas articulações políticas e econômicas levadas a cabo na segunda metade dos anos 50, que resultariam no Tratado de Montevideu (ALALC), assinado no início de 1960.

Não são simplesmente os desfechos contrapostos das propostas de integração regional da década de 1950 que chamam a atenção, mas, sobretudo, o fato de que tais resultados se deram sob condições político-ideológicas muito semelhantes durante os governos Vargas e

³ Esses dois momentos são também conhecidos, respectivamente, por *velho regionalismo* e *novo regionalismo*. Os adjetivos que os especificam sugerem claramente um recorte ideológico, à medida que ressaltam a superioridade das atuais experiências de integração regional, compatíveis com a racionalidade econômica liberal, em detrimento das iniciativas anteriores que enfatizavam a reestruturação produtiva das economias menos desenvolvidas, prejudicando – sustentam aqueles – o desenvolvimento multilateral do livre comércio. Para uma análise comparativa entre essas duas fases do regionalismo econômico, ver SARAIVA, Mirian G. Os processos de integração latino-americanos e europeu. As experiências dos anos 60 e o modelo de integração com abertura econômica dos anos 90. *RIEP/Revista Internacional de Estudos Políticos*, vol. 1, nº 1, Rio de Janeiro: Nuseg/UERJ, abr./1999.

Kubitschek. Especificamente, por quais razões governos aparentemente alicerçados em uma mesma correlação de forças políticas ofereceram respostas contrárias a propostas de integração econômica regional que, tanto em um caso como no outro, vinculavam alguns dos mesmos atores estatais e estiveram circunscritas a uma mesma conjuntura histórica? Em outras palavras, quais as causas que explicariam, na perspectiva da participação brasileira, a inviabilidade do Pacto ABC e o sucesso na formação da ALALC, já que ambos pressupunham o apoio ao processo de industrialização que se consolidava no Brasil dos anos 50?

Evitando respostas aligeiradas que tem encontrado suas razões ora na convergência de desígnios entre as lideranças políticas dos países envolvidos ora na (in) capacidade de aproveitamento ótimo de oportunidades surgidas em conjuntura favorável, buscamos compreender a dinâmica interna do processo de definição política da participação brasileira nas propostas de integração regional dos anos de 1950, considerando a correlação de forças e a configuração de poder vigente naquela conjuntura histórica em que os primeiros projetos regionalistas tiveram lugar. Trata-se de identificar, no processo decisório de participação/assentimento/recusa brasileiro, os interesses econômicos e as influências sociais que, através de conflitos político-ideológicos em torno das transformações históricas do capitalismo dependente no Brasil, se manifestaram acerca das propostas de arranjos integracionistas dos anos 50.

Nesse sentido, a hipótese geral que orienta as análises específicas é que a correlação interna de forças políticas, e os interesses econômicos e sociais nela implicados, fora determinante para definir a oportunidade e/ou as expectativas de concretização dos arranjos integracionistas, não obstante as oportunidades e os benefícios que uma avaliação “técnica” (isto é, estrutura e normas contidas nos tratados) dos projetos de integração econômica regional poderia sugerir.

A caminho das respostas às indagações apresentadas acima, há de ter sempre em perspectiva o desafio imposto pela especificidade do conhecimento histórico, a quem, portanto, cabe a apreensão das ações e/ou práticas humanas concretas, os móveis declarados dos agentes históricos, os fins que os norteiam, o seu universo simbólico e os significados que para estes homens tinham suas ações e comportamentos. Apresenta-se também, além das práticas dos sujeitos e suas significações, uma dimensão objetiva, herdada do passado, que se

impõe de forma inarredável, e com as quais conscientes ou não os sujeitos históricos tem que se defrontar.⁴

Contexto histórico, expectativas e oportunidades

Nos anos que se seguiram ao término da Segunda Guerra Mundial, experiências de cooperação e integração regionais tornaram-se um elemento presente nas relações internacionais, manifestando-se em termos militares, políticos e econômicos em diferentes regiões do mundo. Nesse cenário, os países latino-americanos vivenciariam oportunidades importantes de integração entre si, bem distintas do padrão histórico existente de *pan-americanismo* centrado em estreitas relações entre a América Latina e os Estados Unidos (EUA), embora não o eliminassem.⁵ Tais experiências estiveram fortemente vinculadas tanto às formas de inserção dos países da região no contexto internacional do pós-guerra quanto aos aportes e percepções dos agentes internos, atentos às transformações da política e da economia mundiais.⁶

Marcantes diferenças de expectativas se estabeleceriam, portanto, neste período, entre os países latino-americanos e a potência hegemônica ocidental, os Estados Unidos⁷. Enquanto estes procuravam manter a região dentro dos limites do bipolarismo soviético-americano,

⁴ ARÓSTEGUI, Júlio. *A Pesquisa Histórica: teoria e método*. Bauru, SP: Edusc, 2006. Nas palavras do autor: “A explicação sócio-histórica não estabelece leis universais, mas supõe e objetiva mostrar a existência de regularidades no mundo social e histórico, persegue um conhecimento demonstrável, com referência ao geral, que parte da formulação de hipóteses e que leva em conta que sujeitos e estruturas se relacionam dialeticamente, o que os faz inseparáveis. Não omite as razões, as motivações, intenções e a busca do sentido por parte dos sujeitos históricos, que agem, mas defende que o resultado histórico não se contém nos próprios sujeitos que agem, mas no mundo no qual estão inseridos. A explicação do histórico é a explicação última, no sentido da explicação final, de todo agir humano, por isso é um passo além da explicação da ação social”. (p. 387)

⁵ É importante registrar que a formação de blocos comerciais regionais foi umas das alternativas à crise econômico-financeira mundial dos anos de 1930 e aos obstáculos geopolíticos colocados pela eclosão da Segunda Guerra Mundial. Argentina e Brasil, por exemplo, assinariam dois acordos, um em 1940 (Tratado de Comércio e Navegação) e outro no ano seguinte (Acordo para a Criação Progressiva de uma Zona de Livre Comércio), por ocasião das negociações iniciadas entre os dois países no âmbito do chamado Plano Pinedo, idealizado pelo governo argentino naquele contexto em que a expansão apoiada na indústria sugeria uma mudança nos padrões de inserção internacional até então perseguidos pelas economias periféricas. A evolução das relações hemisféricas no cenário de conflito mundial impediria, no entanto, o avanço de tais esforços pioneiros de integração regional.

⁶ Em relação ao posicionamento brasileiro no imediato pós-guerra, ver MOURA, Gerson. *Sucessos e Ilusões: relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1991.

⁷ No caso das relações Brasil-Estados Unidos, a literatura acadêmica tem tratado o dissenso entre os dois países no pós-guerra como um progressivo “abandono” do Paradigma Rio Branco, que havia estabelecido desde o início da República os Estados Unidos como principal parceiro nas relações internacionais do Brasil. Cf. SATO, Eiti. 40 anos de política externa brasileira, 1958-1998: três inflexões. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 41 (edição especial), 1998; e RICUPERO, Rubens. O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular. In: ALBUQUERQUE, José A. G. (Org.). *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)*. V. I – Crescimento, modernização e política externa. Cultura Editores Associados / NUPRI, 1996.

organizando suas relações em instituições intergovernamentais de caráter, sobretudo, político e militar, os demais países do continente esperavam um expressivo avanço ainda não ocorrido no campo da cooperação econômica, em que pesem as importantes conquistas econômico-financeiras alcançadas durante o conflito mundial.

Com o início da Guerra Fria na segunda metade dos anos de 1940, os fluxos de investimentos privados e públicos internacionais para a América Latina foram exíguos se comparados àqueles recebidos pela Europa através do Plano Marshall. O critério geopolítico para decisões de inversões de capitais e de patrocínio a programas de recuperação econômica relegou à América Latina um lugar secundário nos desígnios globalistas dos Estados Unidos. Embora algumas economias latino-americanas vislumbrassem o crescimento econômico e a industrialização orientados por projetos de desenvolvimento ambiciosos, graças às reservas acumuladas durante a Grande Guerra e à resposta alvissareira do partido democrata do presidente norte-americano Harry Truman aos reclamos por maior cooperação técnica e financeira, na segunda metade dos anos 50 as condições se reverteriam. A vitória ao final de 1952 do partido republicano do presidente general Dwight Eisenhower acentuou a tendência da administração norte-americana a privilegiar e sugerir a primazia dos capitais privados para as economias latino-americanas. Apesar do aumento das exportações latino-americanas durante a Guerra da Coreia (1950-53), a região logo encontraria dificuldades para equilibrar seu balanço de pagamentos e, conseqüentemente, fazer frente às demandas do processo de industrialização⁸. Esse descompasso de percepções agravou-se ainda mais quando as economias nacionais perderam seu dinamismo na segunda metade dos anos 50, o que desnudou suas fragilidades financeiras e comerciais e impôs-lhes um grave desequilíbrio externo, levando à percepção do risco de estagnação econômica.

Fora, portanto, estimulado pelo contexto internacional e regional – vale frisar: os primeiros passos a caminho do processo de integração europeu⁹; a assimetria de expectativas latino e norte-americanas em relação ao sistema interamericano; e a perda de dinamismo das economias no continente – que se iniciariam os debates sobre o tema da integração econômica regional latino-americana.

Ao longo da década de 1950, economistas vinculados à Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), instituição criada em 1948 pela Organização das Nações

⁸ VIANNA, Sérgio B. e VILELLA, André. O pós-guerra (1945-1955). In: GIAMBIAGI, F. e VILELLA, A. (Orgs.). *Economia brasileira contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

⁹ Em 1951 fora criada a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) e, em 1957, a Comunidade Econômica Europeia (CEE). Cf. RAMOS, Leonardo; MARQUES, Sylvia F. e JESUS, Diego S. V. de. *A União Europeia e os estudos de integração regional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

Unidas (ONU), buscaram formular um projeto comum para o desenvolvimento econômico dos países latino-americanos. Respaldados na concepção de uma divisão internacional do trabalho que dividia o mundo entre centro e periferia, o órgão apontava para a necessidade de um acelerado desenvolvimento industrial interno, calcado no avanço do processo de substituição de importações, como forma de superar a situação periférica das economias latino-americanas¹⁰. Na visão cepalina, o projeto de desenvolvimento via industrialização exigiria, para lograr relativo êxito, um mercado que fosse vinculado ao interior regional da América Latina, imprescindível à viabilização de um desenvolvimento mais complementar entre indústrias nacionais¹¹.

Se a pertinência da própria CEPAL, por si mesma, já era questionada pelos países desenvolvidos que a julgavam uma agência defensora de ideias estatizantes, suas propostas de criação de “mercados regionais” defrontar-se-iam com a oposição veemente dos EUA. Para eles, um mercado regional deveria abarcar toda América, identificando-se a uma área de livre comércio hemisférica, em que o livre fluxo de mercadorias e serviços serviria para estimular a competitividade e eliminar as restrições comerciais e os privilégios monopolistas exclusivos.¹² Tal visão norte-americana do regionalismo econômico chocava-se com a interpretação cepalina do subdesenvolvimento, para quem a mera abertura comercial apenas reforçaria o desenvolvimento desigual nas diversas partes do mundo. Defendia, ademais, que o desenvolvimento econômico deveria pautar-se por um planejamento estatal do processo de industrialização, sendo a integração regional *inicialmente pretendida* menos uma forma de se aumentar a competitividade entre as economias e se alcançar a eficiência produtiva do que um estímulo à criação de indústrias substitutivas de importações nos diferentes países do subcontinente americano.¹³

¹⁰ Tal perspectiva de integração econômica regional para a América Latina fora construída, no âmbito da CEPAL, sob orientação e supervisão do economista argentino Raúl Prebisch – Secretário Geral do órgão entre 1948 e 1963 – apoiando-se em supostos keynesianos sobre a importância do mercado interno para o crescimento da indústria.

¹¹ A proposta cepalina enfatizava, entre outras coisas, a busca planejada de uma complementação industrial e comercial entre as economias latino-americanas, à contragosto das tendências dominantes liberais que primavam pela construção de um mercado mundial sob relações de caráter multilateral. Cf. BRAGA, Márcio B. *Integração e desenvolvimento na América Latina*: as contribuições de Raul Prebisch e da Cepal. São Paulo: Annablume, 2012; e para uma análise sucinta das propostas cepalinas ver MENEZES, Alfredo da M. e PENNA FILHO, Pio. *Integração Regional: blocos econômicos nas relações internacionais*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006, p. 12-19.

¹² Sobre a rejeição norte-americana (e suas expectativas) às propostas cepalinas de integração regional latino-americana, particularmente em relação à ALALC, ver WIONCZEK, Miguel S. *A integração latino-americana e a política econômica dos Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969, p. 85-106.

¹³ WIONCZEK, Miguel S. História do Tratado de Montevideu. In: _____(Org.). *A Integração Econômica da América Latina: experiências e perspectivas*. Rio de Janeiro: Edições Cruzeiro, 1966, p. 85-124.

O Pacto ABC

Em um contexto otimista em relação às perspectivas de aprofundamento da cooperação regional, o Pacto ABC, como que um Mercosul *avant la lettre*, surgiria enquanto proposta portenha¹⁴ de integração econômica entre Argentina, Brasil e Chile, na primeira metade dos anos de 1950, sob a presidência de Juan Perón, Getúlio Vargas e do general Carlos Ibañez Del Campo, respectivamente.

No bojo da crise política que marcaria o governo brasileiro a partir de 1953, o ABC é explicitado como denúncia das forças oposicionistas contra Vargas, cujo teor alardeava a existência de conspiração entre os dois caudilhos para implantação no Brasil de uma “república justicialista”. Diante de tal repercussão, enquanto a embaixada argentina limitou-se a considerá-la apócrifa, Vargas furtou-se a qualquer manifestação, incumbindo o Itamaraty de negar a existência de articulação entre os dois países¹⁵.

Esse episódio da política internacional sul-americana, ainda que pouco explorado na historiografia, guarda interpretações distintas. Apesar da atitude lacônica de Getúlio, tudo indica que o flerte entre Brasil e Argentina realmente ocorreu. Teria o Pacto ABC sido usado por Vargas “enquanto uma estratégia de pressão sobre os Estados Unidos”¹⁶ em um jogo de barganha da política externa brasileira? Acreditaria Vargas realmente na viabilização da proposta do ABC – daí a indicação de seu amigo particular o embaixador Batista Lusardo para a representação nacional no país vizinho – diante de uma conjuntura interna e internacional favorável no início dos anos 50, mas que logo se mostraria adversa e permitiria a vitória da oposição e da imprensa em 1954?¹⁷ Ou o Pacto ABC apresentou-se antes como um exemplo do posicionamento e da orientação pragmática¹⁸ do presidente Vargas que, sem

¹⁴ Previam-se inicialmente a União Aduaneira entre os países, como passo fundamental para a criação de um Mercado Comum.

¹⁵ Para uma visão geral das relações entre Brasil e Argentina, ver MONIZ BANDEIRA, Alberto L. *O eixo Argentina-Brasil: o processo de Integração da América Latina*. Brasília: Ed. UNB, 1987.

¹⁶ RECKZIEGEL, Ana L. Gobbi S. *O Pacto ABC: as relações Brasil-Argentina na década de 1950*. Rio Grande do Sul: Ediupf, 1996. p. 26. Ver também: MONIZ BANDEIRA, Luiz A. *Estado Nacional de Política Internacional na América Latina: continente nas relações Argentina – Brasil (1930-1992)*. 2ª ed. São Paulo: Ensaio, 1995 e SANTOS, Daniella X. *Vargas e Perón: a política exterior brasileira para a Argentina nos anos 50*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, 1991.

¹⁷ ALMEIDA, Paulo Renan de. *Perón – Vargas – Ibañez – Pacto ABC: raízes do Mercosul*. Porto Alegre: Edipucrs, 1998.

¹⁸ De acordo com Amado L. Cervo, “o pragmatismo induz a adequação das percepções dos reais interesses nacionais aos desígnios externos, de forma a fazer prevalecer o resultado sobre o conceito, os ganhos concretos e materiais sobre os valores políticos e ideológicos, a oportunidade sobre o destino, a liberdade de ação sobre o empenho do compromisso, o universalismo sobre as camisas-de-força dos particularismos, a aceitação sobre a resistência aos fatos”. CERVO, Amado L. *Relações Internacionais do Brasil*. In _____. (org.). *O Desafio Internacional. A política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília: Unb, 1994, p. 27.

se comprometer de fato, deixou uma “porta aberta” caso a aproximação com os Estados Unidos não se mostrasse frutuosa?¹⁹

O importante a observar, quaisquer que sejam as hipóteses levantadas, é que a preocupação central da oposição brasileira na questão da integração com a Argentina era a possibilidade atemorizante de criação no Brasil de uma república sindicalista nos moldes peronistas. O que estava em discussão não era o conteúdo dessa proposta de integração econômica, mas sim o que a aproximação com a Argentina peronista trazia consigo: a *Tercera Posición* como ideologia de inserção na política internacional, prevendo certa equidistância dos blocos capitalista e socialista na Guerra Fria²⁰, e o *populismo trabalhista*²¹ em sua forma mais extremada.

Nesse sentido, a rejeição brasileira à proposta portenha do Pacto ABC pode ser entendida como reflexo da impossibilidade do Estado varguista estruturar um adequado arranjo político entre os grupos internos, incapacitando-o de lançar mão de um conjunto de instrumentos políticos e econômicos como resposta às demandas externas²². Em outras palavras, a compreensão do processo de rejeição brasileira à proposta argentina de formação do Pacto ABC passa pela análise mais ampla dos conflitos político-ideológicos durante o segundo governo de Getúlio Vargas. A aproximação mais estreita do Brasil com a Argentina – e o que ela sugeria – poderia contribuir para alterar desfavoravelmente o delicado equilíbrio de poder entre as forças políticas internas, tornando intolerável aos olhos da oposição civil e militar o possível estreitamento da relação do Estado com o operariado e as massas populares.

¹⁹ HIRST, Mônica. *O pragmatismo impossível: a política externa do Segundo Governo Vargas (1951- 1954)*. Rio de Janeiro: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, 1990, p. 25-42.

²⁰ A referida política internacional peronista pautava-se pelas seguintes orientações: a) considerava a América Latina uma unidade continental e de destino, buscando compor um bloco ao redor da Argentina (ABC); b) não previa uma atitude de enfrentamento com os países dominantes, mas apenas uma tática de negociação autônoma; c) adotava uma postura de pacifismo conciliador frente à União Soviética; d) evitava na medida do possível o confronto com os Estados Unidos, de quem era esperada uma nova política econômica para América Latina; e) defendia uma atuação discreta e de abstenção nas votações em organismos internacionais; f) todos os países do mundo eram considerados parceiros diplomáticos da Argentina; g) dava-se divulgação internacional à doutrina peronista, apresentando-a como possível alternativa para o mundo. Em síntese, “os elementos constitutivos da Terceira Posição são o respeito pela soberania dos Estados, a autodeterminação dos povos, a solidariedade das nações, a solenidade dos tratados e a superação de todo colonialismo na América”. Cf. SIEPE, Raymundo. *Perón e a integração latino-americano: o Brasil e a Terceira Posição peronista (1946-1955)*. In: VILLA, Rafael D. e MATIAS, Suzeley K. (Orgs.). *Ensaio latino-americanos de relações internacionais*. São Paulo: Aderaldo & Rothschild, 2007, p. 65-66.

²¹ Para análise detalhada do trabalhismo e do populismo durante o segundo governo Vargas, ver FONSECA, Pedro César D. *Vargas: o capitalismo em construção*. São Paulo: Brasiliense, 1999.

²² Os relatórios da Embaixada Argentina no Brasil observam com frequência as dificuldades de Getúlio Vargas em conseguir o apoio social e parlamentar às iniciativas exteriores de sua política. Cf. ALMEIDA, Hamilton. *Sob os olhos de Perón: O Brasil de Vargas e as relações com a Argentina*. Rio de Janeiro / São Paulo: Record, 2005.

Em outros termos, a possibilidade de um populismo radicalizado que a integração com a Argentina de Perón representava, inibiria Getúlio Vargas de concretizar acordo trinacional.

Resta ainda uma questão: se era realmente impraticável a aliança econômica com Argentina e Chile em um acordo de base regional, por que o governo Vargas (particularmente o presidente e seus emissários apoiadores de tal aproximação) alimentaram no governo argentino de Perón a esperança de, em algum momento, concretizá-la? A resposta a esta indagação, que será esmiuçada no terceiro capítulo dessa pesquisa, deve ser buscada na compreensão do lugar exato que a Argentina peronista ocupava nas relações exteriores do Brasil, mais precisamente na dependência brasileira da importação do trigo argentino, em uma conjuntura econômica inflacionária e de recorrentes manifestações populares contra a carestia de vida.

A partir de 1953, com o agravamento da crise política e das dificuldades econômico-financeiras, a possibilidade de aderir à proposta de integração sul-americana tornou-se ainda mais inconcebível. Nesse cenário, o projeto ABC, cuja existência fora negada por Vargas, passaria a ser explorado pela oposição como um ataque do governo contra a democracia liberal-representativa no Brasil.

A ALALC

No conjunto do legado diplomático varguista, o Pacto ABC vem se somar a outras iniciativas que tiveram como característica principal a explicitação da crise do paradigma das “relações especiais” Brasil – Estados Unidos, vista em várias outras oportunidades que envolveram negociações sobre o planejamento econômico bilateral do pós-guerra²³. Trataram-se, por fim, de diversos momentos e atitudes cujo desdobramento representou uma tentativa de consolidar uma política exterior voltada para o desenvolvimento econômico e baseada na persecução de uma maior autonomia para a inserção internacional do país, que seria igualmente buscada no governo subsequente de Juscelino Kubitschek (1956-1960)²⁴.

Um dos resultados dessa nova postura externa brasileira durante a década de 1950 foi a ativa participação do país no processo de construção do chamado “Mercado Regional Latino-Americano”, coroado em 28 de fevereiro de 1960 com a assinatura do Tratado de

²³ DALIO, Danilo J. *A barganha nacionalista-pragmática: a política externa do segundo governo Vargas para os Estados Unidos*. Dissertação de Mestrado, Universidade Estadual de Campinas, 2009.

²⁴ VIZENTINI, Paulo F. Do nacional-desenvolvimentismo à Política Externa Independente (1945-1964). In: FERREIRA, Jorge e DELGADO, Lucília de A. N. (Orgs.). *O Brasil Republicano: O tempo da experiência democrática – da democratização de 1945 ao golpe civil-militar de 1964*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003; e Idem. *Relações exteriores do Brasil (1945-1964): o nacionalismo e a política externa independente*. Petrópolis: Vozes, 2004.

Montevidéu criando a Associa o Latino-Americana de Livre Comércio. Juntamente com Argentina, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai²⁵, o governo brasileiro apoiou a forma o de um acordo considerado promissor, cercado de expectativas em torno das oportunidades a serem criadas pelo início de uma nova fase na coopera o econ mica entre os países latino-americanos, mas que em curtíssimo prazo – como veremos no quarto capítulo dessa pesquisa – frustrar-se-iam.

Diferentemente do ocorrido com a proposta *abecista*, o processo de constru o da ALALC fora orientado e coordenado pela Comissão Econ mica para a América Latina e Caribe (CEPAL), cujos debates sobre a necessidade de incremento do comércio regional foram travados desde as primeiras conferências organizadas, a partir de 1948, pela institui o. Seria, contudo, somente na segunda metade da década, com a cria o do Comit  de Comércio da Cepal em 1955, que a conveniência de um Mercado Comum Latino-Americano seria claramente aventada. Para tanto, foram criados dois subcomit s – o Grupo de Trabalho do Mercado Regional Latino-Americano e o Grupo de Trabalho dos Bancos Centrais – com a incumbência de, em constante consulta com os governos dos países da região, “encontrar meios para intensificar o comércio na área e descobrir solu es para os problemas que limitavam as transa es comerciais”.²⁶

Essa particularidade do processo de forma o da ALALC, a saber, a centraliza o dos trabalhos no  mbito técnico da Cepal, contribuiria para contornar alguns revezes sofridos anteriormente pela proposta do Pacto ABC, por exemplo, sua ideologiza o pelas forças políticas de oposi o ao governo no Brasil. Além disso, o rescaldo técnico oferecido pelo corpo de economistas da institui o da ONU às normas e ao formato da Tratado de Montevidéu, primando pela imparcialidade, flexibilidade e pelo pendor politicamente contemporizante de sua estrutura, pode acomodar em seu seio interesses econômicos os mais distintos. Soma-se a isso, a urgência de tratamento exigidos pelos problemas econ mico-financeiros dos países da América Latina no segundo lustro dos anos 50, atestada pelos próprios estudos e relatórios elaborados pela expertise cepalina, àquela altura gozando de considerável legitimidade institucional dentre os países do subcontinente.

²⁵ Os instrumentos que ratificavam a adesão dos países foram entregues no dia 2 de maio de 1961 e o Tratado, conforme seu artigo 57, passou a vigorar 30 dias depois. Colômbia e Equador aderiram ao bloco econ mico em 30 de setembro e 3 de novembro de 1961, respectivamente. Em 1962, o impedimento de Cuba de integrar a ALALC fora justificado pela incompatibilidade de seu sistema econ mico com os termos do Tratado, favorável   iniciativa privada. Venezuela e Bolívia, ainda que bastante reticentes quanto aos benefícios de suas participa es no acordo, vincularam-se   ALALC em 1967.

²⁶ MENEZES, Alfredo da Mota. *Do sonho   realidade: a integra o econ mica latino-americana*. São Paulo: Ed. Alfa- mega, 1990, p. 30-31.

No Brasil, encontros e reuniões periódicas patrocinados pelo Comitê de Comércio e seus Grupos de Trabalho receberam uma cobertura jornalística cuidadosa da grande imprensa nacional. As críticas e ponderações, quando ocorreram, se reservaram a aspectos pontuais dos debates que vinham ocorrendo nas conferências da Cepal, como por exemplo se o acordo deveria se adequar às normas do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT - General Agreement on Tariffs and Trade) para o comércio internacional. No Congresso Nacional, por outro lado, o Mercado Regional Latino-Americano receberia um tratamento bastante tímido, aparecendo vez ou outra em discursos laudatórios ao futuro bloco econômico, marcados sobretudo pela preocupante situação econômico-financeira do país. Não era certamente um tema que merecesse – aos olhos dos coevos – a mesma abordagem que recebera a Operação Pan-Americana, lançada em 1958, ou a ruptura do governo JK com o Fundo Monetário Internacional no ano seguinte.

Em 1959, as negociações para formação da ALALC pareciam caminhar para uma conclusão. Ao lado das inúmeras consultas realizadas pelos membros dos Grupos de trabalho da Cepal junto às entidades das classes produtoras brasileiras, a atuação da burocracia civil estatal, particularmente a diplomacia e os técnicos do Ministério da Fazenda, fora bastante significativa²⁷. O Brasil e demais países do Cone Sul (Argentina, Chile e Uruguai) esboçaram um projeto próprio²⁸, paralelamente às conversações mais gerais coordenadas multilateralmente pela Cepal mas acompanhado por ela, que pretendia garantir maior exequibilidade ao acordo de integração regional dando-lhe inicialmente o formato de uma Zona de Livre Comércio, proposta esta que seria parcialmente acatada pelo Comitê de Comércio quando da formalização do Tratado.

Quase às vésperas da assinatura do acordo, algumas vozes dissonantes puderam ser ouvidas na política brasileira. Queixavam-se obviamente do insulamento burocrático com que o tema da integração econômica regional fora tratado no Brasil. É que com a previsão de progressivas reduções tarifárias e eliminação de outras restrições antigos interesses consolidados ver-se-iam ameaçados pelos concorrentes latino-americanos. Contudo, o amplo apoio interno de que desfrutava a iniciativa integracionista impediu que pressões relativamente desarticuladas prejudicassem o assentimento do governo brasileiro aos termos do Tratado.

²⁷ BARBOSA, Rubens A. O Brasil e a integração regional: a Alalc e a Aladi (1930-1990). In: ALBUQUERQUE, José A. G. (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*. V. 2 – A diplomacia para o desenvolvimento. São Paulo: Nupri/USP, Cultura Editores, 1996.

²⁸ Entre 1955 e 1957, o comércio entre os quatro países havia se reduzido em 25%.

Cabe aqui conjecturar se as características que a marcha comum latino-americana rumo à integração econômica regional assumiu sob a coordenação da Cepal, além de evitar a politização do processo integracionista no sistema político brasileiro, atuaram de forma semelhante ao papel exercido pela chamada “administração paralela”²⁹ na execução do Plano de Metas de JK. Em breves palavras, a roupagem técnica dada aos debates acerca da formação da ALALC não apenas garantiu flexibilidade e agilidade às propostas da instituição como também permitiu que se encaminhasse, sob um relativo consenso, os interesses das mais diversas forças políticas e econômicas para a concretização do Mercado Regional Latino-Americano.

A ALALC representou, enfim, uma experiência inovadora e, naquele contexto, audaciosa. Suas motivações e objetivos eram exclusivamente de ordem econômico-financeira, embora os reduzidos vínculos entre os participantes exigissem decisões e comprometimentos firmes de caráter político compartilhados pelos governos da região, o que nem sempre pode ser alcançado. O Mercado Regional também se caracterizou por limitações e desigualdades estruturais que inviabilizavam o planejamento de uma maior complementação entre as políticas industriais nacionais, a exemplo dos diferentes estágios de industrialização entre os países, o reduzido comércio intrarregional e a insuficiência de uma rede de transportes ou serviços financeiros que o dinamizassem. Apresentava ainda um montante de redução de tarifas e de barreiras comerciais pouco ambicioso, amparado por cláusulas de exceção que tornavam o exercício do poder institucional do Tratado de Montevidéu suscetível a pressões e interesses particulares dos governos dos países participantes³⁰.

* * *

Essa pesquisa se propõe fornecer uma interpretação sobre a repercussão da proposta do Pacto ABC e do projeto da ALALC no sistema político brasileiro e as razões e os interesses que levaram os governos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek a se decidirem ora pela rejeição ora pela participação ativa no processo de integração econômica regional.

No primeiro capítulo, faremos alguns apontamentos sobre o contexto histórico em que tais propostas de arranjos integracionistas emergiram, enfatizando a conjuntura econômica

²⁹ A análise mais expressiva e consistente sobre a dinâmica da atuação da “administração paralela” durante o governo de Juscelino Kubitschek continua sendo a pesquisa de doutoramento de Celso Lafer, defendida nos anos 70. Cf. LAFER, Celso. *JK e o Programa de Metas (1956-1961): processo de planejamento e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2002.

³⁰ São muitas as pesquisas que analisam as razões do relativo fracasso no cumprimento do termos da ALALC. Além dos trabalhos já citados sugerimos o livro de DELL, Sidney. *Mercado Comum Latino-Americano: utopia ou realidade?* Rio de Janeiro: Edições O Cruzeiro, 1966. O assunto será retomado no quarto capítulo.

mundial pós-Segunda Guerra e o papel da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe no desenvolvimento do regionalismo econômico latino-americano.

No capítulo seguinte, apresentaremos em traços gerais as políticas de desenvolvimento econômico dos governos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek. Tais políticas mobilizaram, de diferentes maneiras, interesses os mais diversos, cujas particularidades com que se articularam nos referidos governos influíram nos desfechos das duas propostas de formação de blocos econômicos regionais. O fracasso do Pacto ABC e o processo de formação da ALALC são analisados, respectivamente, nos capítulos terceiro e quarto.

Essa pesquisa utilizou de diferentes fontes documentais além das referências bibliográficas elencadas ao final do texto. Dentre aquelas, destacamos os dados contábeis do comércio exterior latino-americano e brasileiro, arquivos pessoais de notáveis estadistas, relatórios presidenciais e ministeriais, matérias divulgadas na imprensa nacional e documentos institucionais diversos oficialmente publicados.

CAPÍTULO I – O PÓS-GUERRA, AS ECONOMIAS LATINO-AMERICANAS E A INTEGRAÇÃO REGIONAL.

[...] Nosso objetivo básico no campo econômico neste hemisfério é dar uma contribuição efetiva para o estabelecimento em cada República Americana de uma economia forte, auto-confiável e durável, algo que significará um melhor padrão de vida para todos os nossos povos. Nós reconhecemos e devemos vigorosamente defender o direito de cada estado Americano determinar os métodos pelos quais perseguirá tais objetivos. Em correspondência, nossa contribuição tentará ser consistente com aqueles princípios cuja experiência tem demonstrado serem as bases de economias fortes. Um dos quais é o princípio de que os governos devem invadir o campo dos negócios somente quando absolutamente necessário e, se possível, somente em bases temporárias. Onde o empreendimento privado deseja tomar para si a tarefa, ele deverá tornar-se responsável pela produção, distribuição e divulgação de bens e serviços. O papel dos governos no campo econômico, nós acreditamos, é criar aquelas condições sob as quais o empreendimento privado pode desempenhar sua tarefa com o máximo de eficácia e com completo respeito pelas suas obrigações com a sociedade e a humanidade. Estas condições incluem garantias de propriedade e direitos contratuais; uma oportunidade para ganhar uma taxa razoável de retorno adequada a atrair novos capitais; taxas internacionais estáveis e difundidas; o estabelecimento de moedas correntes; políticas econômicas claramente anunciadas e estáveis; o encorajamento de movimentos trabalhistas independentes e fortes. Elas também incluem vigilância constante às necessidades físicas e espirituais de nossos povos. [...]

(Discurso de Henry F. Holland, Secretário Assistente de Estado para Assuntos Interamericanos, perante a Sociedade Pan Americana dos Estados Unidos, em 27 de outubro de 1954. In: OA, Carta de Guilherme Niebelung Correia de Araújo a Oswaldo Aranha, 02/11/1954). [Tradução nossa]

O surto de regionalização econômica que marcou a América Latina na década de 1950 se, de um lado, encontrou na Cepal a sua mais destacada idealizadora, fora estimulado, de outro, pelos obstáculos apresentados pelo sistema financeiro internacional que se pretendeu inaugurar ao término do conflito mundial. Assim, os planos de integração regional que vieram à tona no continente americano durante esse período de ajustamento aos princípios e objetivos previstos nos acordos de Bretton Woods podem ser entendidos também como desdobramento das tensões entre os ideais liberalizantes do regime monetário internacional sob o padrão ouro-dólar e as limitações econômicas dos países em processo de industrialização.

O regionalismo latino-americano referiu-se, em grande medida, aos impasses entre um projeto de organização do capitalismo mundial e as oportunidades concretas de realizá-lo plenamente, ao se pretender a liberdade dos fluxos de comércio e de pagamentos em uma conjuntura ainda restritiva para as relações econômicas internacionais. Nesse cenário os arranjos integracionistas apareceriam às economias nacionais como uma opção alentadora de crescimento econômico para além das iniciativas convencionais de política econômica e de comércio exterior.

Mais especificamente, ao longo dos anos 50 os constantes déficits no balanço de pagamentos, a escassez de dólares para fazer frente às necessidades e aos compromissos

externos, a relutância das instituições internacionais em financiar projetos nacionais de desenvolvimento econômico, a insistência no receituário liberal e privatista como alavanca do crescimento e a perspectiva de prevalência da tradicional divisão internacional do trabalho foram alguns dos problemas que tornariam crível às economias latino-americanas a opção pelos acordos econômico-comerciais em âmbito regional.

A formação de blocos econômicos regionais seria, contudo, um processo gradual e contencioso. O advento da Guerra Fria no concerto mundial e os instrumentos político-militares manuseados pela grande potência capitalista para definir o continente americano como sua “reserva estratégica” no jogo da bipolaridade Leste-Oeste criaram o véu necessário de resistência ideológica às alternativas de desenvolvimento econômico que questionassem minimamente os preceitos do projeto liberal patrocinado na região pelos Estados Unidos. Assim, pois, as iniciativas de integração econômica regional que emergiram no imediato pós-guerra seriam vitimadas não somente pelas dificuldades técnicas e econômicas dos países pretendentes, mas também pelos conflitos político-ideológicos que atualizavam internamente, e com doses fortes de cada particularidade nacional, as disputas de interesses entre forças político-econômicas que se debatiam no plano internacional.

Os acordos firmados em Bretton Woods, estado de New Hampshire (EUA), em 1944, pretenderam restabelecer as condições necessárias para a promoção de uma renovada arquitetura financeira internacional, em que o movimento de mercadorias e de capitais se daria com a máxima liberdade e de forma multilateral. Buscava-se, concretamente, superar as políticas bilaterais e protecionistas que marcaram as relações econômicas internacionais durante a década de 1930 e a Segunda Guerra Mundial: controles sobre entradas e saídas de capitais, moratórias das dívidas externas, acordos comerciais e de pagamento preferenciais (bilateralismo), desvalorizações monetárias, barreiras fiscais, etc., eram os alvos da nova proposta. Para tanto, definiram-se não só princípios e diretrizes às economias capitalistas, mas também os mecanismos institucionais que as garantiriam, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional de Reconstrução e Fomento (BIRF).³¹

Em que pesem as disputas e articulações travadas entre os distintos planos para a reorganização financeira internacional apresentados pela Grã-Bretanha e pelos Estados

³¹ Os breves comentários sobre o Sistema *Bretton Woods* basearam-se nas seguintes obras: BEICHENGREEN, Barry. *A globalização do capital: uma história do sistema monetário internacional*. 2ª ed. São Paulo: Editora 34, 2012; GOWAN, Peter. *A Roleta Global: uma aposta faustiana de Washington para a dominação do mundo*. Rio de Janeiro: Record, 2003; BLOCK, Fred L. *Los orígenes del desorden económico internacional: La política monetaria de los Estados Unidos, desde la segunda Guerra Mundial hasta nuestros días*. México: Fondo de Cultura, 1989; e LICHTENSZTEJN, Samuel e BAER, Mônica. *Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial: estratégias e políticas do poder financeiro*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

Unidos – o Plano Keynes e o Plano White, respectivamente – o fato é que seus resultados expressaram tanto as assimetrias estruturais de poder e os posicionamentos conjunturais que caracterizavam as grandes potências naquele momento histórico, como definiram as oportunidades e possibilidades de crescimento econômico no período pós-bélico.

Dois temas centrais marcaram os debates daquele conclave capitalista ainda nos estertores da Segunda Guerra Mundial: um dizia respeito ao meio de pagamento internacional e a sua regulação, e o outro se referiu à consecução do equilíbrio nos intercâmbios internacionais, pressupondo para isso políticas e mecanismos de ajuste do balanço de pagamentos.

Com relação ao padrão monetário, a solução consistiu em restabelecer o ouro como instrumento de reserva internacional, mesmo sendo a quantidade existente do metal insuficiente para reativar e expandir o comércio mundial. Entretanto, o princípio básico desse novo padrão foi que toda moeda nacional, se conversível em ouro, poderia adquirir o *status* de meio de pagamento internacional. Esse critério, contudo, pressupunha uma igualdade teórica entre as moedas, desde que os balanços de pagamentos e a correspondente distribuição do ouro entre os países estivessem em posição de equilíbrio relativo. Acontece que no cenário do pós-guerra os Estados Unidos concentravam a maior parte do ouro existente³² e contavam com um comércio exterior preponderantemente superavitário³³. Eram, pois, o único país que podia manter a conversibilidade de sua moeda em ouro, tornando o dólar a *divisa-chave* e a moeda de reserva obrigatória no sistema financeiro internacional. Esse critério, entretanto, encobria um privilégio: consolidava a hegemonia norte-americana no plano financeiro sob o padrão ouro-dólar.

Quanto à pretensão de equilíbrio no comércio internacional e estabilidade nos balanços de pagamento, o acordado previa eliminar todas as restrições presentes no comércio internacional e em suas formas de pagamento, rejeitando as práticas cambiais discriminatórias. Dessa forma, as paridades dos tipos de câmbio (expressas em ouro) não deveriam afastar-se do preço de paridade, previamente estipulado, em mais do que 1% e, caso fosse maior que 10%, deveriam solicitar uma consulta prévia ao FMI. Este órgão, portanto, operava sob a premissa de uma trajetória relativamente equilibrada dos balanços de pagamento e de estabilidade nas relações cambiais. Contudo, os mecanismos de ajuste do

³² Se em 1928 suas reservas de ouro representavam 55% das registradas ao nível mundial, logo após a guerra, estavam em torno de 70%. Cf. TRIFFIN, Robert. *The Evolution of the International Monetary System*. Princeton Essays International Finance, 1964. Apud LICHTENSZTEJN e BAER, *Op. cit.*, p. 25.

³³ Em 1948, os Estados Unidos detinham mais de dois terços das reservas monetárias mundiais, as quais uma década depois haviam caído para 50%. Cf. EICHENGREEN, *Op. cit.*, 2012, p. 157.

balanço de pagamentos, geralmente depressivos, apenas se aplicavam aos países em situação deficitária que recorressem àquela instituição, ficando os países superavitários isentos de prestar contas de suas políticas econômicas.

Comparando o funcionamento do sistema monetário internacional sob a hegemonia inglesa (1850-1914) com a fase de supremacia norte-americana no segundo pós-guerra, havia naquele primeiro momento uma tendência à sincronia entre os movimentos comerciais e o estado de liquidez internacional³⁴, devido à maior complementaridade da divisão internacional do trabalho e às formas de restrições impostas aos sistemas monetários nacionais pela evolução dos balanços de pagamentos, cujos desequilíbrios eram ajustados pelo sistema de crédito privado controlado pela política financeira inglesa. Já no segundo momento, dada a nova organização da produção mundial e a autonomia dos sistemas monetário-creditícios, deixou-se de haver um processo de ajuste de créditos ao nível das estruturas financeiras norte-americanas, de modo a compatibilizar a situação de seu balanço de pagamentos com o desenvolvimento da liquidez internacional. Logo, sob o padrão ouro-dólar os ajustes de outros países passaram a depender mormente de suas próprias políticas econômicas.³⁵

Proibiu-se, em grande parte, que os operadores financeiros privados movimentassem livremente recursos pelo mundo, dando aos países autoridade para controlar e evitar tais movimentações financeiras. Era permitido às finanças privadas apenas transferir recursos voltados para financiar o comércio ou para investimento produtivo externo. Essa “repressão financeira” em escala internacional, como a definiu Peter Gowan³⁶, significava que os recursos para investimentos deveriam ser mobilizados e produzidos nacionalmente nos próprios países. Além disso, restringia as operações do capital-dinheiro em busca de *royalties* (dividendos) àquelas atividades permitidas pelos Estados-Nação. Assim, os países podiam controlar e definir as ações de seus setores financeiros de modo a satisfazer seus objetivos de desenvolvimento econômico.

Pode-se afirmar, enfim, que a partir de Bretton Woods o sistema monetário internacional refletiu o poder econômico, financeiro e político dos Estados Unidos, estendendo internacionalmente a hegemonia de sua moeda e de suas políticas, legitimada por meio de instituições e mecanismos multilaterais. Conforme avaliou Barry Eichengreen, “[...] o

³⁴ Por liquidez internacional compreende-se as reservas internacionais exigidas dos bancos centrais para que realizem emissões de passivos monetário domésticos e financiem um determinado volume de comércio internacional.

³⁵ LICHTENSZTEJN e BAER, *Op. cit.*, p. 32.

³⁶ GOWAN, *Op. cit.*, 2003, p. 40.

regime monetário internacional do pós-guerra era um sistema assimétrico no qual os Estados Unidos e o dólar desempenhavam papéis excepcionais”³⁷.

Não obstante, esse cenário de reestruturação do sistema econômico-financeiro internacional mostrou-se relativamente anacrônico às situações econômico-sociais do imediato pós-guerra, fosse em relação aos países recém-saídos do *front* de guerra ou àqueles que vivenciaram os anos depressivos de trinta como oportunidades de crescimento econômico via industrialização, as quais não se esgotaram ao término do conflito³⁸.

Os mecanismos adotados para garantir a liberdade dos fluxos internacionais de comércio e de capitais e os ajustes dos balanços de pagamentos dos países capitalistas tiveram, em várias ocasiões, que ser flexibilizados – e quiçá temporariamente abandonados – para responderem às realidades das economias ora em recuperação ora em busca de um novo padrão de desenvolvimento econômico:

De fato, na década de 50, antes de o Sistema de Bretton Woods entrar em pleno funcionamento, os países que registravam persistentes déficits em seus balanços de pagamentos e quedas nas reservas tornaram mais rigorosos não apenas os controles de capital como também restrições cambiais e exigências de obtenção de licenças de importação, ou, pelo menos, diminuíram a velocidade do relaxamento dessas restrições, com o objetivo de fortalecer a balança comercial. Essas restrições sobre as transações em conta corrente não teriam sido eficazes sem a simultânea manutenção dos controles de capital.³⁹

Nesse sentido, o aclamado Plano Marshall de recuperação das economias europeias, por um lado, e a tolerância frente às políticas protecionistas de comércio exterior, de outro, representaram algumas das respostas exigidas pelas condições histórico-objetivas naquele conjuntura. Entre 1948 e 1951, por exemplo, os Estados Unidos proporcionaram cerca de US\$ 13 bilhões de dólares em ajuda governamental para financiar déficits europeus, no âmbito do referido Plano⁴⁰.

Também na América Latina o imediato pós-guerra caracterizou-se como um período de ajustes e definições. Ao contrário da Europa que até 1953 havia recebido \$23 bilhões do total de \$33 bilhões de dólares aportados pelos Estados Unidos ao exterior, a ajuda dispensada

³⁷ EICHENGREEN, *Op. cit.*, 2012, p. 149.

³⁸ THORP, Rosemary. Las economías latinoamericanas, 1939-1950. In: BETHELL, Leslie (Ed.). *Historia de América Latina*. Vol. 11: Economía y sociedad desde 1930. Barcelona: Crítica, 1997.

³⁹ EICHENGREEN, *Op. cit.*, 2012, p. 133.

⁴⁰ Idem, p. 137. De fato, o novo ordenamento econômico mundial, fundado no livre comércio, na conversibilidade das moedas e na abertura dos mercados, supunha países capitalistas fortalecidos (sobretudo europeus), aliados militar e politicamente sob a orientação dos Estados Unidos. Daí, portanto, a elaboração e implantação do ambicioso plano de reconstrução econômica europeia (Plano Marshall), lançado em 1947, concomitante a criação, em 1949, de uma aliança antissoviética, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan), os quais garantiram à Europa, por quase três décadas, grande prosperidade econômica e tecnológica. Cf. BLOCK, *Op. cit.*, 1989, passim.

aos países latino-americanos fora menor que a colhida por Bélgica e Luxemburgo entre 1945 e 1951⁴¹. Naquele momento, o papel geoestratégico do continente americano não exigia nenhuma atenção especial dos Estados Unidos, fosse em termos políticos ou econômicos. Se durante o conflito mundial a solidariedade hemisférica passava necessariamente pelo apoio econômico aos países latino-americanos, no imediato pós-guerra a América Latina seria percebida como sua “reserva estratégica”.

Ao término do conflito as condições seriam, portanto, bem distintas daquelas apresentadas ao longo da década de 1930 e do período bélico. Nesta fase, a depressão econômica mundial, somada à recuperação dos termos de troca, permitiu que as economias latino-americanas combinassem, de forma eficaz, um processo de industrialização substitutiva de importações com um crescimento das exportações tradicionais, apesar do câmbio sobrevalorizado e da inflação interna. Já no pós-guerra, a necessidade de diversificar a economia, reduzindo a dependência externa e desenvolvendo fontes internas de dinamismo, favoreceu a opção política por um padrão de acumulação que penalizaria o setor exportador tradicional. A reduzida contribuição de capitais públicos estrangeiros e a política de atração, por meio de mercados internos protegidos e legislação favorável, de investimentos externos privados desestimularia gradativamente a opção pelo desenvolvimento das indústrias de base e favoreceria a produção voltada para os bens de consumo duráveis, criando nova dependência em tecnologias inapropriadas e grandes necessidades de importações.⁴²

Os anos de 1950 caracterizar-se-iam, para os países latino-americanos, como um período de pessimismo em relação às exportações tradicionais de produtos básicos e ao acesso aos mercados financeiros internacionais e, por outro lado, de otimismo perante às políticas de industrialização por substituição de importações. Com efeito, a participação das exportações de produtos básicos no PIB se reduziu pela metade durante essa década (de 17,2 % para 8,9%) e, quando as economias desenvolvidas aumentaram de 1,9% para 6% a taxa de crescimento de suas importações de produtos básicos a partir de meados da década, as exportações da América Latina cresceram apenas de uma taxa de 1,7% para 3,3% ao ano. Sob a combinação de um lento crescimento das exportações com redução dos termos de intercâmbio, a capacidade da América Latina para importar permaneceu estagnada durante os anos cinquenta. Em consequência, mesmo com o crescimento de sua produção em 5,1% anual, o

⁴¹ THORP, *Op. cit.*, 1997, p. 58.

⁴² *Idem.*

poder aquisitivo real das exportações latino-americanas em 1960 manteve-se ao nível de 1950.⁴³

O despreparo das economias latino-americanas para cumprir as perspectivas do novo sistema financeiro internacional do segundo pós-guerra, fosse em relação à imediata convertibilidade das moedas (e escassez de dólares tornou tal prerrogativa impraticável) ou à conquista do equilíbrio no comércio exterior, condicionaria a trajetória de desenvolvimento econômico da região.

Uma rápida incursão pelo balanço de pagamentos da América Latina para a década de 1950 (Anexo A) confirma o caráter instável da balança comercial, cujos saldos expressivos apresentados durante a primeira metade da década (\$995, \$633 e \$481 milhões de dólares nos anos de 1953, 1954 e 1955, respectivamente) se deveram a melhora relativa dos preços internacionais dos produtos primários exportáveis, o que permitiu sustentar as importações requeridas pelo processo de industrialização substitutiva. Já os saldos negativos para este primeiro quinquênio, referentes aos anos de 1951 e 1952 (\$-39 e \$-356 milhões de dólares), se explicam pelas crescentes importações (no sentido qualitativo) que o temor da deflagração de uma Terceira Guerra Mundial, despertado pela eclosão da Guerra Coréia (1950-1953), justificou serem necessárias. Esse desempenho, contudo, contrasta com as cifras correspondentes a segunda metade da década, as quais, com exceção de 1956 (\$665 milhões de dólares), apresentam para os anos de 1957 e 1958 déficits significativos (respectivamente \$-473 e \$-239 milhões de dólares), enquanto os seguintes indicam pequenos superávits (1959, \$167 milhões; 1960, \$25 milhões de dólares). Nessa última quadra da década, a deterioração nos termos de troca e o incremento de bens de capital e intermediários na composição das importações dos países latino-americanos caracterizaram o período⁴⁴.

Já a conta de capitais aponta-nos, de forma geral, uma condição satisfatória, embora o contraste apresentado pelas cifras entre as duas metades da década assinala as dificuldades encontradas para a migração de capitais de empréstimos externos naquele primeiro quinquênio, superadas posteriormente por uma conjuntura econômica favorável de internacionalização do capital produtivo, dominada pelas grandes corporações internacionais,

⁴³ FFRENCH-DAVIS, Ricardo; MUÑOZ, Óscar e PALMA, José G. Las economías latinoamericanas, 1950-1990. In: BETHELL, Leslie (Ed.). *Historia de América Latina*. Vol. 11: Economía y sociedad desde 1930. Barcelona: Crítica, 1997, p. 94-95.

⁴⁴ Cf. La Influencia del Mercado Común en el Desarrollo Económico de América Latina. In: CEPAL. *El Mercado Común Latinoamericano*. Naciones Unidas, México, Julio de 1959, p. 45-73.

cujos investimentos caracterizaram-se por inversões diretas oportunizadas por mercados internos protegidos e legislações favoráveis.⁴⁵

Uma análise menos abrangente, contudo, permite vislumbrar a situação apontada acima de modo mais preciso. Debruçando-nos sobre as contas externas das três principais economias sul-americanas, Argentina, Brasil e Chile (Anexo B, C e D), vemos que os déficits na balança comercial dos três países predominaram durante a década de 1950, embora a melhoria nos termos de troca dentre 1947 e 1955 pôde sustentar um nível satisfatório de importações requeridas também pelo processo de industrialização substitutiva. Dentre os países do Cone Sul, o Brasil foi um dos poucos da região que conseguiu recuperar, em termos absolutos, a sua capacidade para importar no imediato pós-guerra, juntamente com uma sensível recuperação, nos anos mais favoráveis, em termos *per capita*. Pôde assim aproveitar o aumento do poder de compra de suas exportações, em um nível muito próximo ao prevalecente no pré-guerra, condição que perduraria até 1954, acompanhando os preços internacionais de seu principal produto de exportação, o café⁴⁶.

A grande dificuldade para as economias periféricas manterem o nível de suas importações calcado nas receitas de exportações esteve relacionada ao fato de que a pauta de exportações, não obstante o avançado processo de industrialização em que se encontravam algumas economias, reduzia-se a dois ou três produtos primários, cujas demandas eram pouco flexíveis, ou melhor, inelásticas. No Brasil, por exemplo, o café respondia em 1952 por 73,7% da receita de exportações brasileiras, o cacau por 2,9%, o algodão por 2,5%, o pinho por 2,3%, o arroz por 1,9%, etc. A pauta das exportações, portanto, apresentava-se enrijecida, sobretudo porque as indústrias recém-implantadas no país não conseguiam competir no mercado mundial, ainda submetido aos privilégios dos impérios coloniais⁴⁷.

Uma profunda dependência do setor externo caracterizaria, portanto, o desenvolvimento econômico dos países latino-americanos. Em consequência disso, e o caso brasileiro parece bastante passível de generalização,

[...] poder-se-ia dizer que a mudança na divisão do trabalho social (ou consignação dos recursos) que involucra o processo de industrialização, tal como se apresentou na região, não foi acompanhada de uma transformação equivalente na divisão internacional do trabalho. Está última,

⁴⁵ O balanço da conta de capital da América Latina entre 1951 e 1960 registra os seguintes valores (em milhões de dólares): \$826, \$1379, \$-42, \$328, \$555, \$1127, \$1947, \$660, \$916, \$1147.

⁴⁶ TAVARES, Maria da C. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: _____. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*: ensaio sobre Economia Brasileira. 7ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978, p. 64.

⁴⁷ SINGER, Paul. Interpretação do Brasil: uma experiência histórica de desenvolvimento. In: FAUSTO, Boris (Org.). *História Geral da Civilização Brasileira – O Brasil Republicano: economia e cultura (1930-1964)*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995, p. 223.

fundamentalmente, não variou, pelo menos no que se refere às especializações das economias industriais e das subdesenvolvidas no intercâmbio mundial. Na realidade, as únicas mudanças sensíveis tiveram lugar no comércio entre as nações “centrais”.⁴⁸

A persistência dessas dificuldades na lenta fase de adaptação das economias capitalistas ao novo ordenamento econômico-financeiro internacional do segundo pós-guerra, de um lado, e no avanço do desenvolvimento econômico para etapas mais integradas dos processos produtivos, de outro, geraram avaliações bastante pessimistas quanto às possibilidades e oportunidades dos países latino-americanos continuarem seu périplo industrialista diante de um contexto econômico, financeiro e comercial adverso e sob condicionamentos estruturais relativamente impeditivos.

1.1 – A Cepal e o regionalismo econômico na América Latina

Diante desse quadro mundial e regional, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), órgão das Nações Unidas (ONU) criado em 1948, desenvolveria uma análise original e inovadora sobre a problemática do desenvolvimento econômico latino-americano, inaugurando uma nova corrente de pensamento econômico, cuja influência transpareceria amplamente nas políticas econômicas do período, agindo como “[...] um poderoso instrumental analítico antiliberal”.⁴⁹

Com a publicação em 1949 de “O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas”, cujos argumentos principais seriam retomados nos dois anos seguintes em “Estudo Econômico da América Latina, 1949” (1950) e “Problemas teóricos e práticos do crescimento econômico” (1951)⁵⁰, o economista Raúl Prebisch, Secretário Executivo da Comissão, lançaria os fundamentos – mais precisamente um conjunto articulado de ideias⁵¹ – do que mais tarde ficaria conhecido como a “teoria cepalina do subdesenvolvimento latino-americano”.

⁴⁸ TAVARES, *Op. cit.*, 1978, p. 35.

⁴⁹ BIELSCHOWSKY, Ricardo. Ideologia e desenvolvimento: Brasil, 1930-1964. In: LOUREIRO, Maria R. (Org.). *50 anos de ciência econômica no Brasil: pensamento, instituições, depoimentos*. Petrópolis/RJ: Vozes, 1997. p. 81.

⁵⁰ Os três textos destacados podem ser consultados em BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. Vol. 1. Rio de Janeiro: Record, 2000, p. 69-215.

⁵¹ Conforme observou Octavio Rodriguez, tratou-se de ideias gerais expostas em nível pré-analítico, não constituindo uma teoria totalmente formalizada. A harmonia e articulação entre tais ideias, entretanto, conformou uma nova visão sobre as características e a evolução a longo prazo das economias que se convencionou chamar, a partir do pós-guerra, de subdesenvolvidas. Cf. RODRIGUEZ, Octavio. *O estruturalismo latino-americano*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009. Parte I.

A partir de uma análise histórica das tendências econômicas e sociais a médio e longo prazos, Prebisch e a Cepal buscaram explicar “o modo próprio como se dava a transição *hacia adentro* nos países latino-americanos, transição que entendia-se repousar sobre a condição de que o processo produtivo se movia sobre uma estrutura econômica e institucional, herdada do período exportador”⁵². Desse esforço interpretativo derivaria uma proposta de análise assentada em quatro eixos analíticos fundantes do “método histórico-estruturalista”: a concepção do sistema centro-periferia; a análise da industrialização periférica; a teoria da deterioração dos termos de troca; e uma abordagem estrutural da inflação. Ao relacionar os problemas econômicos latino-americanos e o processo emergente de industrialização à divisão internacional do trabalho e à dinâmica de difusão internacional do progresso técnico, estabeleceram-se portanto parâmetros inovadores de investigação das condições econômicas nacionais e regionais na América Latina.

Esse conjunto concatenado de ideias paulatinamente desenvolvido pela Cepal refutaria a justificação básica tanto da teoria clássica da divisão internacional do trabalho como do padrão histórico de desenvolvimento baseado nas exportações primárias. A teoria do comércio internacional segundo o princípio das vantagens comparativas supunha que as trocas comerciais entre países cuja produção fosse especializada de acordo com sua dotação de recursos produtivos permitiria reduzir ou eliminar a desigual distribuição de renda entre eles. Pressupunha-se, portanto, que a divisão internacional do trabalho seria não apenas mais eficiente do ponto de vista da alocação de recursos como também mais equitativa quanto à distribuição da renda gerada pelo conjunto do sistema. Na resenha de Prebisch: “[...] o fruto do progresso técnico tende a se distribuir de maneira equitativa por toda coletividade, seja através da queda dos preços, seja através do aumento correspondente da renda”. Em consequência, por meio das trocas internacionais “[...] os países de produção primária conseguem sua parte desse fruto. Sendo assim, não precisam industrializar-se. Ao contrário, sua menor eficiência os faria perderem irremediavelmente os benefícios clássicos do intercâmbio”⁵³.

Uma das condições que permitiu a contestação da teoria clássica do comércio internacional foi o diagnóstico dos problemas econômicos latino-americanos a partir de uma abordagem sistêmica pela qual se integrava o desempenho econômico dos países centrais à dinâmica de desenvolvimento dos periféricos. Fariam parte do *centro* as economias

⁵² BIELSCHOWSKY, Ricardo. Cinquenta anos de pensamento na Cepal – uma resenha. In: BIELSCHOWSKY, *Op. cit.*, 2000, p. 20.

⁵³ PREBISCH, Raúl. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais (1949). In: BIELSCHOWSKY, *Op. cit.*, 2000, p. 71-72.

precursoras na criação de técnicas capitalistas de produção, homoganeamente difundidas para todos os setores produtivos, enquanto a *periferia* contaria com as economias que se utilizavam de técnicas atrasadas de produção. Diferiam-se também pelo fraco dinamismo apresentado pelo setor exportador da periferia, o que inviabilizava elevadas taxas de crescimento, e pelas relações assimétricas mantidas entre estes dois polos do sistema, caracterizadas sobretudo pela tendência à deterioração dos termos de troca. Como destacou Adolfo Guirireri,

Más bien lo que el esquema [sistema centro-periferia] subraya es la importancia decisiva tanto de la forma de vinculación que cada país periférico establece con los centros como de las características de su estructura económica, en que penetra y se programa el progreso técnico como consecuencia de esa vinculación. Este proceso, valga reiterarlo, condiciona la posición y función de la periferia en el conjunto, la naturaleza y funcionamiento de su estructura económica, sus posibilidades de desarrollo y los problemas específicos que debe enfrentar para reorientar su proceso económico.⁵⁴

O fator condicionante precípua da natureza e funcionamento da estrutura econômica dos países periféricos, expressão evidenciável na dinâmica da interação centro-periferia, residia na tendência histórica à deterioração dos termos de troca. Segundo Octavio Rodriguez (2009), há três formulações diferentes, distinguíveis entre si, tanto pelo conteúdo que mobilizam como pelos instrumentos de análise que incorporam. A *versão ciclos* centra sua explicação na crescente desigualdade entre os salários da periferia e os do centro e nas condições de estrutura que a induzem. A *versão contábil* da teoria da deterioração dos termos de troca prende-se à análise das razões pelas quais o nível médio de renda entre periferia e centro se diferenciam. Já a terceira forma – a *versão industrialização* – vincula a deterioração e a diferenciação da renda ao processo de industrialização da periferia. Nessa última formulação, divulgada por Prebisch em um artigo de 1959 publicado no periódico *American Economic Review*⁵⁵, “[...] a deterioração é causada pela disparidade entre as elasticidades-renda da demanda de importações de periferia e centro e, do mesmo modo, pela desigualdade entre ambos quanto à penetração da tecnologia e aos níveis de produtividade do trabalho e dos salários”⁵⁶.

Mas seriam, sobretudo, as duas primeiras versões que mobilizariam a atenção dos críticos às reflexões cepalinas sobre a deterioração dos termos de troca. A primeira formulação expressa já em 1949, baseada nas flutuações cíclicas peculiares às economias

⁵⁴ GUIRRIERI, Adolfo. La economía política de Prebisch. In: GUIRRIERI, Adolfo (Org.). *La obra de Prebisch en la Cepal*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982, p. 19.

⁵⁵ Trata-se do artigo “Commercial policy in the underdeveloped countries”, publicado no volume 49, número 2, de maio de 1959.

⁵⁶ RODRIGUEZ, *Op. cit.*, 2009, p. 132.

capitalistas, propunha examinar as causas da deterioração e da diferenciação de renda entre o centro e a periferia. Conforme postulava, os mercados oligopolizados dos países centrais, juntamente com sua estrutura de mercado de trabalho e o sindicalismo organizado, impediriam que os ganhos de produtividade decorrentes de inovações tecnológicas fossem repassados aos preços de seus produtos. A defesa dos salários promovida pelos sindicatos e o poder de negociação dos empresários oligopolizados dos países centrais exigiam a manutenção dos preços dos produtos manufaturados por eles produzidos durante o período descrente dos ciclos econômicos, ao contrário da pressão baixista sobre os preços dos produtos primários. Com efeito, a periferia estaria obrigada a transferir os seus ganhos de produtividade para as regiões desenvolvidas em proporção maior àquela que eventualmente a beneficiasse na fase ascendente dos ciclos econômicos. Nas próprias palavras de Prebisch:

Nos centros cíclicos, a maior capacidade que têm as massas de conseguir aumentos salariais na fase ascendente e de defender seu padrão de vida na descendente, bem como a capacidade que têm esses centros, pelo papel que desempenham no processo produtivo, de deslocar a pressão cíclica para a periferia, obrigando-a a contrair sua renda mais acentuadamente do que nos centros, explicam por que a renda destes últimos tende sistematicamente a subir com mais intensidade do que nos países da periferia, como fica patenteado pela experiência da América Latina.

Nisso está a chave do fenômeno pelo qual os grandes centros industriais não apenas preservam para si o fruto da aplicação das inovações técnicas a sua própria economia, como também ficam numa posição favorável para captar uma parte do fruto que surge no progresso técnico da periferia.⁵⁷

Uma segunda versão da deterioração dos termos de troca, sugerida já no texto de 1949 mas desenvolvida e publicada originalmente pela Cepal em 1951, procurou apontar as razões pelas quais esse fenômeno implicava uma diferenciação do nível médio de renda entre centro e periferia⁵⁸. Na *versão contábil* privilegiar-se-ia uma explicação assentada nos efeitos do progresso técnico na indústria e na agricultura e da baixa elasticidade-renda da demanda por bens primários⁵⁹.

Nos grandes centros industriais, além da otimização no uso de matérias-primas permitindo a redução do valor de participação delas no produto final, vivenciou-se um processo de substituição de matérias-primas “naturais” por materiais sintéticos ou alternativos como nitratos, fibras e plásticos. Na agricultura, o processo de mecanização e adoção de técnicas modernas de produção buscou responder ao aumento da demanda derivada do

⁵⁷ PREBISCH, Raúl. O desenvolvimento... (1949). In: BIELSCHOWSKY, *Op. cit.*, 2000, p. 87-88.

⁵⁸ PREBISCH, Raúl. Problemas teóricos e práticos do crescimento econômico (1951). In: BIELSCHOWSKY, *Op. cit.*, 2000.

⁵⁹ A tese do baixo dinamismo da demanda por bens primários ficou conhecida na literatura econômica como tese Prebisch-Singer, devido à publicação por Hans Singer em 1950 na revista *American Economic Review* de uma análise semelhante mas independente àquela desenvolvida pela Cepal.

crescimento da renda da população com acréscimo de produtividade no setor, ganho este que favoreceu a agricultura dos países centrais na concorrência com a dos países menos desenvolvidos, mesmo considerando os salários mais baixos na periferia.

Em relação à baixa elasticidade-renda na demanda por bens primários prevaleceu a lógica da Lei de Engel (Ernest Engel, 1857), isto é, com o crescimento da renda dos indivíduos a demanda se diversifica e cai a participação dos alimentos no consumo. Por outro lado, “cresce consideravelmente a dos diversos artigos em que se vão traduzindo, sucessivamente, as inovações tecnológicas”. A implicação dessa combinação de fatores, “resultantes da evolução da técnica”, teria um impacto considerável sobre a periferia: “as importações de produtos primários nos centros industrializados tendem a crescer com menor intensidade do que a renda real. Em outras palavras, a elasticidade-renda da demanda de importações primárias dos centros tende a ser menor do que um”.⁶⁰

Essas análises sobre os problemas econômicos latino-americanos, evidenciando as particularidades das economias periféricas frente às centrais, suas limitações estruturais no processo de acumulação de capital, conduziam a um prognóstico nada auspicioso: a especialização primário-exportadora, contrariamente aquilo que predizia a teoria convencional do comércio internacional, era por si só incapaz de romper o atraso dos países subdesenvolvidos como também intensificaria as diferenças em relação às economias desenvolvidas. A solução segundo a Cepal, baseada em uma perspectiva dinâmica do crescimento econômico e de redução das desigualdades mundiais, era apostar em uma política deliberada de industrialização:

Existe, portanto, um desequilíbrio patente e, seja qual for sua explicação ou a maneira de justificá-lo, ele é um fato indubitável, que destrói a premissa básica do esquema da divisão internacional do trabalho.

Daí a importância fundamental da industrialização dos novos países. Ela não constitui um fim em si, mas é o único meio de que estes dispõem para ir captando uma parte do fruto do progresso técnico e elevando progressivamente o padrão de vida das massas.⁶¹

⁶⁰ PREBISCH, Raúl. Problemas teóricos e ... (1951). In: BIELSCHOWSKY, *Op. cit.*, 2000, p. 183.

⁶¹ Idem. O desenvolvimento... (1949). In: BIELSCHOWSKY, *Op. cit.*, 2000, p. 72. Conforme observou Lúcia Goldenstein, apesar da dificuldade de explicitar certos assuntos decorrentes do fato de ser a Cepal um organismo internacional, sua proposta de industrialização apoiava-se na ação do Estado juntamente com a burguesia industrial contra os setores aliados dos países centrais, os exportadores tradicionais e os latifundiários, no que teriam apoio dos trabalhadores. Contudo, supunha-se o Estado portador de ampla autonomia em relação aos diferentes grupos sociais, e que estes seriam liderados pela burguesia industrial nacional. GOLDENSTEIN, Lúcia. *Repensando a dependência*. São Paulo: Paz e Terra, 1994, p. 27.

Tão logo o “programa”⁶² cepalino acerca do subdesenvolvimento latino-americano começou a ser elaborado e difundido entre os países do continente, as análises econômicas desenvolvidas pelo órgão incluiriam, como condição fundamental para avanço da industrialização, a proposta de ampliação dos mercados e coordenação das atividades produtivas em âmbito regional. Mais precisamente, “[...] o projeto estruturalista em torno da industrialização substitutiva de importações considerou a integração latino-americana como condição necessária para o sucesso das ações propostas”⁶³. Ninguém melhor que Celso Furtado definiu essa simbiose industrialização-integração regional:

Assim, a teoria da integração constitui uma etapa superior da teoria do desenvolvimento e a política de integração, uma forma avançada de política de desenvolvimento. O planejamento da integração surge, pois, como a forma mais complexa dessa técnica de coordenação das decisões econômicas.⁶⁴

De fato, as referências à temática da integração econômica regional constam desde a realização do primeiro período de sessões da instituição, celebrado em Santiago do Chile no mesmo ano de sua fundação⁶⁵. Em 1951, os países da América Central (El Salvador, Nicaraguá, Guatemala, Costa Rica e Honduras) solicitaram formalmente apoio técnico da Cepal face às perspectivas de desenvolvimento econômico da região, do que resultou a publicação em 1952 do documento intitulado *Integración y reciprocidad económica en Centroamérica* – origem do atual Mercado Comum Centro-Americano⁶⁶. Mas somente a partir de 1956, com a criação do Comitê de Comércio da CEPAL, a concepção de mercado regional seria explorada sistematicamente nos estudos e encontros da Comissão. Durante a *Conferência Econômica Interamericana* realizada em Buenos Aires, em 1957, convencionou-se a criação do Grupo de Trabalho do Mercado Regional Latino-Americano, que estruturaria os pilares do programa integracionista cepalino. A partir desse momento, ampliar-se-ia o conceito de mercado regional para incluir não apenas a América do Sul, mas também a

⁶² Segundo Adolfo Gurrieri, o pensamento cepalino nos seus primeiros anos, sob a coordenação de Prebisch, caracteriza mais propriamente um “programa” do que um paradigma, pois não se restringe ao conhecimento científico. É também o fundamento da criação e consolidação das instituições que servem de âmbito favorável para o crescimento e difusão de suas ideias e, sobretudo, o meio com que penetra a realidade para conhecê-la e transformá-la. GURRIERI, *Op. cit.*, 1982, p. 13.

⁶³ BRAGA, Márcio B. *Integração e desenvolvimento na América Latina: a contribuição de Raúl Prebisch e da Cepal*. São Paulo: Annablume, 2012, p. 23.

⁶⁴ FURTADO, Celso. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. 10ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 331.

⁶⁵ Cf. “Proyecto de Resolución presentado por el Grupo de Trabajo. Unión Aduanera Latinoamericana. 22 de junio de 1948 e “Resumen de Acta de la décimo sexta sesión celebrada en Santiago de Chile en 24 de Junio de 1948 a las 4:00 p.m.” In: CEPAL. Documentos del Primer Período de Sesiones de la Cepal. Santiago, 1948. Disponíveis em: <<http://repositorio.cepal.org>>. Acesso em 02/06/2014.

⁶⁶ CEPAL. *Integración y reciprocidad económica en Centroamérica*. Informe preliminar del Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para la América Latina. Tegucigalpa, Honduras, 23 de agosto de 1952. Disponível em: <<http://repositorio.cepal.org>>. Acesso em 02/06/2014.

América Central e o Caribe⁶⁷. O tema amadureceria, no entanto, apenas ao cabo da década, com a publicação em julho de 1959 do documento intitulado “El Mercado Común Latinoamericano” – um compêndio dos debates e estudos realizados na América Latina ao longo dos anos 50 –, redigido por Raúl Prebisch no seio do Grupo de Trabalho do Mercado Regional. Na “Introducción General” da referida obra, lê-se:

Las bases y recomendaciones del Grupo de Trabajo, la amplia discusión que han tenido tanto en las esferas especializadas como en el ámbito público, y las reuniones de consulta sobre política comercial que ha celebrado la Secretaría con expertos de los países meridionales y gran colombinos de América del Sur, han ido creando una conciencia latinoamericana del problema y han ido abriendo camino a la idea de la necesidad del mercado común. [...]

[...] la idea del mercado común se ha constituido en elemento indispensable para contribuir a que pueda salirse de la situación de estancamiento en que diversas circunstancias han colocado a la economía de América Latina.

Pelas breves palavras do excerto acima que apresenta o documento de 1959 é possível notar dois aspectos característicos do projeto cepalino de integração econômica regional. Em primeiro lugar, tratou-se de um processo amplo, lento e gradual de construção de uma consciência integracionista na América Latina, fruto de inúmeros debates e reuniões que envolveram tanto a *expertise* burocrática dos governos da região como a opinião pública de cada país. Outro ponto é que a integração regional latino-americana não era entendida como um fim em si mesmo, mas antes como um meio de acelerar o processo de industrialização para níveis mais diversificados e integrados do sistema produtivo das economias periféricas. Conforme bem sintetizou Braga (2012):

[...] a formação de um bloco econômico na região seria considerada como uma condição necessária a uma industrialização mais eficiente na medida em que a intensificação do intercâmbio comercial poderia forçar o aparecimento de organizações industriais mais eficientes, processo este construído a partir do aproveitamento de economias de escalas na produção, viabilizadas pela ampliação dos mercados; e pelas vantagens da especialização, uma ideia não muito distante do conceito de vantagens comparativas [...].

Ou seja, diante do diagnóstico geral acerca da necessidade de industrialização na América Latina naquele momento histórico, industrialização esta que deveria ser orientada a partir de um processo de substituição de importações, a integração econômica regional, cujo objetivo seria o de proporcionar o aproveitamento de vantagens comparativas e os ganhos de escala com a ampliação do mercado em nível regional, seria uma peça fundamental na política proposta.⁶⁸

⁶⁷ O percurso da proposta de integração econômica regional desenvolvida pela Cepal nos anos 50 será abordado no capítulo IV desta pesquisa.

⁶⁸ BRAGA, Márcio B. Integração econômica regional na América Latina: uma interpretação das contribuições da CEPAL. *PROLAM/USP* (ano 1, Vol. 1 – 2002), p. 6.

O regionalismo econômico surgia, na América Latina, como uma estratégia complementar à industrialização acelerada que as principais economias latino-americanas almejavam, justificando-se pelas condições adversas que o contexto internacional do segundo pós-guerra apenas parcial e lentamente parecia superar. E dessa mesma forma – lentamente – as propostas de integração regional emergiam em convergência com os interesses desenvolvimentistas, as quais, assim como estes, precisaram enfrentar visões destoantes e contrapostas que as pretendiam impedir de se concretizarem.

Seria, enfim, neste contexto histórico e sob essa conjuntura econômica regional e mundial que alguns países latino-americanos viram os *insights* cepalinos sobre a industrialização periférica e a correlata integração dos mercados regionais como oportunidades para além do cerco econômico-financeiro sob a hegemonia norte-americana no período pós – II guerra, alternativas às recomendações sintetizadas nas declarações (em epígrafe) do Secretário de Estado para Assuntos Latino-americanos, Henry F. Holland.

CAPÍTULO II – ACUMULAÇÃO DE CAPITAL E RELAÇÕES DE PODER NO BRASIL DOS ANOS 50.

É na década de 1950 que se pode localizar a segunda tendência de irrupção do capitalismo monopolista como realidade histórica propriamente irreversível. Nessa fase, a economia brasileira já não concorre, apenas, para intensificar o crescimento do capitalismo monopolista no exterior: ela se incorpora a esse crescimento, aparecendo, daí em diante, como um de seus pólos dinâmicos na periferia. Essa transformação não se dá de modo súbito mas graças a uma evolução gradual, em que têm importância específica três fatores distintos. De um lado, a “decisão externa” de converter o Brasil numa economia monopolista dependente repousa em dois fatores diversos: a disposição das economias centrais e da comunidade internacional de negócios de alocar no Brasil um volume de recursos suficientes para deslocar os rumos da revolução econômica em processo; e no deslocamento empresarial envolvido por essa disposição que iria implantar dentro do país o esquema de organização e de crescimento econômicos intrínseco à grande corporação. De outro lado, a “decisão interna” de levar a cabo a referida transformação capitalista, tão temida por muitos povos de economia competitiva dependente e subdesenvolvida.

(FLORESTAN, Fernandes. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. 5ª ed. São Paulo: Globo, 2006, p. 299).

No capítulo anterior procuramos definir os contornos gerais que marcaram a conjuntura econômica internacional do imediato segundo pós-guerra, favorável ao regionalismo econômico e à ascensão de propostas políticas de integração econômica regional na América Latina. Nesse capítulo, voltamo-nos para as características do desenvolvimento econômico brasileiro durante a década de 1950 e os arranjos de poder que se constituíram a partir dos projetos políticos e econômicos encabeçados pelos governos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek.

A década de 1950 representou uma etapa fundamental no desenvolvimento do capitalismo brasileiro. Pode-se mesmo dizer que este período caracterizou um *divisor de águas* no desenvolvimento das forças produtivas e das relações de produção capitalistas no Brasil. Em outras palavras, se a primeira metade dos anos 50, de um lado, é considerada na historiografia econômica o marco final de um processo de industrialização restringida, vale dizer, o estertor de uma longa fase de “emergência e expansão do capitalismo competitivo”, a segunda metade da década, por sua vez, é avaliada como o início do amadurecimento de um padrão de desenvolvimento econômico de caráter monopolista, fundamentalmente distinto do anterior.

No longo processo de amadurecimento e consolidação do capitalismo brasileiro, o período compreendido entre 1930 e 1961 é considerado um momento crucial, quando se completa a industrialização desencadeada pela crise econômica mundial de 1929, vale dizer,

conclui-se a formação plena das bases técnicas necessárias à autodeterminação da acumulação capitalista.

Nesses trinta anos, a dinâmica do processo de industrialização apresentaria duas fases específicas. A primeira delas, entre 1933 e 1955, constitui-se como um processo de industrialização restringida, uma vez que

Há industrialização, porque a dinâmica da acumulação passa a se assentar na expansão industrial, ou melhor, porque existe um movimento endógeno de acumulação, em que se reproduzem, conjuntamente, a força de trabalho e parte crescente do capital constante industriais; mas a industrialização se encontra **restringida** porque as bases técnicas e financeiras da acumulação são insuficientes para que se implante, **num golpe**, o núcleo fundamental da indústria de bens de produção, que permitiria à capacidade produtiva crescer adiante da demanda, autodeterminando o processo de desenvolvimento industrial.⁶⁹

Já a fase seguinte, que coincide com o governo Juscelino Kubitschek (mas não se restringe a ele), difere substancialmente do período anterior, no sentido de que nela consolida-se uma nova dinâmica da acumulação de capital no país, que significou

[...] uma verdadeira “onda de inovações” schumpeteriana: de um lado, a estrutura do sistema produtivo se alterou radicalmente, verificando-se um profundo “salto tecnológico”; de outro, a capacidade produtiva se ampliou muito à frente da demanda preexistente. Há, portanto, **um novo padrão de acumulação**, que demarca uma nova fase, e as características da expansão delineiam um **processo de industrialização pesada**, porque esse tipo de desenvolvimento implicou um crescimento acelerado da capacidade produtiva do setor de bens de produção e do setor de bens duráveis de consumo antes de qualquer expansão previsível de seus mercados.⁷⁰

Esse novo padrão de acumulação de capital no Brasil apresentaria, contudo, algumas particularidades próprias às economias periféricas. Para que se constituísse plenamente o setor produtor de bens de produção tornar-se-ia necessário a criação “simultânea e articulada” dos seus principais subsectores, tais como a siderurgia, a metalomecânica pesada, a indústria de material elétrico pesado e a grande indústria química. Esse passo, todavia, exige um “amplo suporte infra-estrutural, na forma de capital social básico”, o que requer, por sua vez, um grau avançado de concentração e centralização do capital, inexpressivo todavia em economias periféricas. Na ausência dessas condições, a ação do Estado torna-se decisiva, atuando como “aglutinador de um processo de monopolização de capital no âmbito de sua economia nacional”, a fim de viabilizar diretamente ou indiretamente, a constituição do setor produtor de bens de produção. Nessa tarefa, o maior ou menor êxito do Estado é que

⁶⁹ CARDOSO DE MELLO, João M. p. *O Capitalismo Tardio*: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1982, p.110 (grifos do autor).

⁷⁰ Idem, p. 117.

determina o grau de integração e as possibilidades de expansão que podem ser alcançadas pelo capital internacional, enquanto a articulação entre os setores internacionalizados e o aparelho estatal é que delimita as áreas de expansão para o capital nacional privado, “configurando uma estrutura monopolista singular”⁷¹.

Nas economias periféricas, portanto, a incursão do Estado no processo de industrialização apresenta como característica básica o fato de que é por dentro do Estado mesmo que essa estrutura monopolista se constitui e, pela ação das empresas estatais, ganha movimento. Vale destacar: “o processo de industrialização periférico só poderia se completar através da organização de uma forma avançada de capitalismo monopolista de Estado”⁷².

Mesmo sendo o Estado o *locus* privilegiado desse processo de industrialização retardatária, procurando garantir o desenvolvimento das relações interdepartamentais – certa imbricação entre os subsetores no interior do departamento de bens de produção –, ainda assim tal processo “é marcado pela reprodução de um hiato tecnológico que impede a articulação orgânica do subsetor de bens de capital fixo com os demais subsetores de bens de produção”. Em outras palavras, “seu desenvolvimento na periferia está estreitamente vinculado às formas avançadas de divisão técnica do trabalho, dentro do sistema de grandes empresas internacionais”.⁷³ Vale insistir:

Revela-se desta maneira um aspecto essencial do processo de industrialização de um país retardatário, como o Brasil. Este se dá mediante importação de tecnologia, tanto sob a forma de novos produtos como de mudanças de processos. As mudanças de processo são importadas com atraso, pois a mão-de-obra é mais barata, não justificando sua substituição por capital na mesma medida que nos países industrializados e também porque os mercados são menores, não permitindo grandes escalas de produção. Não obstante, a importação de processos de produção que proporcionam maior produtividade do trabalho é essencial ao capital para dominar as áreas da economia em que pretende se expandir. A superioridade do capitalismo industrial face à Produção Simples de Mercadorias consiste precisamente na sua maior produtividade, que se reflete em custos mais baixos. Mas esta superioridade só se materializa na medida em que o capital pode dispor de equipamentos e matérias-primas adequadas, que, pelo menos numa primeira fase, tem que ser importados.⁷⁴

⁷¹ Os excertos distribuídos ao longo do parágrafo foram extraídos de COUTINHO, Luciano e BELLUZZO, Luiz G. O desenvolvimento do capitalismo avançado e a reorganização da econômica mundial no pós-guerra. In *Estudos CEBRAP*, Rio de Janeiro: Vozes, 1978, p. 19-25.

⁷² *Ibidem*, p. 21.

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ SINGER, *Op. cit.*, 1995, p. 222. Conforme avalia também CARDOSO DE MELLO (*Op. cit.*, 1982, p. 112): “Já não se tratava de ir aumentando, a saltos mais ou menos gradativos, as escalas de uma indústria existente, como ocorreu durante a Segunda Revolução Industrial. Ao contrário, o nascimento tardio da indústria pesada implicava numa descontinuidade tecnológica muito mais dramática, uma vez que se requeriam agora, desde o início, gigantescas economias de escala, maciço volume do investimento inicial e tecnologia altamente

Com efeito, e ainda que o desenvolvimento capitalista na periferia não sofra uma restrição absoluta, o setor produtor de bens de produção não pode adquirir autonomia, no sentido de ser capaz de uma contínua renovação de seu horizonte tecnológico, vale dizer, o processo de monopolização na periferia se dá na “ausência de uma autodeterminação técnica do capital”⁷⁵.

Apesar dessa sempiterna dependência tecnológica na esteira da adoção de processos produtivos anacrônicos à realidade socioeconômica da periferia, ao Estado é conferida uma “aparência de autonomia econômica” ou “uma aparência de autonomia e força”⁷⁶, a qual paradoxalmente decorre de suas fraquezas. A fragilidade das bases técnicas da acumulação, desestimulando investimentos produtivos diretos, de um lado, e a ênfase no crescimento e na diversificação da indústria leve nacional e estrangeira, sob formas avançadas de organização empresarial, de outro, impõe ao poder estatal a proeminência nesse processo. Em momentos de expansão e crescimento econômico, o Estado acalenta ilusões de autonomia nacional, conduzindo e orientando os investimentos produtivos; nos períodos de crise, reaparece a máscara da dependência, na vulnerabilidade financeira exterior.

A despeito do Estado controlar e coordenar os projetos industriais básicos e o financiamento do setor privado, o faz sem alterar as relações de propriedade existentes, preservando os interesses dominantes e perpetuando a relação entre os setores agrário, industrial e bancário:

É pois nesse momento, de início da industrialização pesada, que se definem mutuamente um perfil do Estado e seu padrão de relação com os diferentes segmentos da sociedade, que no caso brasileiro, ao preservar as estruturas de poder existentes, rigidifica-se cada vez mais, impedindo qualquer rearranjo das relações capitalistas que implicasse algum rompimento. Este permitiria, a um só tempo, eliminar os setores atrasados do ponto de vista da dinâmica do capitalismo e criar as condições para a centralização financeira suficiente para a construção de uma estrutura sólida de financiamento de longo prazo.⁷⁷

A preservação da estrutura social vigente acarretou consequências negativas para a formação do padrão de financiamento da industrialização brasileira. A primeira delas foi a impossibilidade de uma reforma fiscal que alargasse a arrecadação tributária de modo a criar bases mais sólidas para o financiamento da economia, com exceção do comércio exterior que era controlado pela política cambial. Outro aspecto residiu na manutenção do caráter

sofisticada, praticamente não disponível no mercado internacional, pois que controlada pelas grandes empresas oligopolistas dos países industrializados”.

⁷⁵ COUTINHO e BELLUZZO, *Op. cit.*, 1978, p. 21.

⁷⁶ Expressões, respectivamente, de CARDOSO DE MELLO, *Op. cit.*, 1982, p. 116 e COUTINHO e BELLUZZO, *Op. cit.*, 1978, p. 23.

⁷⁷ GOLDENSTEIN, *Op. cit.*, 1994, p. 63.

mercantil do sistema bancário, inviabilizando uma maior concentração desse setor e, por conseguinte, o financiamento da industrialização. O resultado dessa confluência de obstáculos foi a incapacidade de centralização do sistema financeiro público, sem “alavancagem” suficiente para financiar a industrialização, além da interferência política de forças econômicas e socialmente heterogêneas nas iniciativas do Estado, buscando preservar seus interesses contrapostos, e assim contribuindo para a perda de dinamismo da acumulação capitalista no Brasil.⁷⁸

A longo prazo, as implicações da conservação das “velhas estruturas” na correlação de forças que de tempo em tempo sustentou os sucessivos governos brasileiros manifestaram-se em impasses que ameaçavam a continuidade da industrialização no país. Tanto a forma de inserção e possibilidades de expansão do capital internacional na economia brasileira quanto as funções econômicas desempenhadas pelo Estado ao longo do processo de industrialização refletiram os embates entre forças político-econômicas internas e destas com os interesses externos. Em consequência, “sob a aparência de liderança forte encontrava-se um Estado preso a interesses internos e externos que limitavam e dirigiam sua atuação”⁷⁹. Na análise de Cardoso e Falleto:

Existe, pois, uma coincidência transitória entre os interesses políticos e econômicos que permite conciliar os objetivos protecionistas, a pressão das massas e os investimentos estrangeiros [...].

Desse modo reforça-se o setor industrial e define-se uma pauta peculiar de industrialização: uma industrialização baseada em um mercado urbano restringido, mas suficientemente importante, em termos de renda gerada, para permitir uma “indústria moderna”. Evidentemente, esse tipo de industrialização vai intensificar o padrão de sistema social excludente que caracteriza o capitalismo nas economias periféricas, mas nem por isso deixará de converter-se em uma possibilidade de desenvolvimento, ou seja, um desenvolvimento em termos de acumulação e transformação da estrutura produtiva para níveis de complexidade crescente. Essa é simplesmente a forma que o capitalismo industrial adota no contexto de uma situação de dependência.⁸⁰

⁷⁸ Ibidem, p. 63-65. A autora reconhece ser devedora, para essas observações sobre a correlação de forças no processo de industrialização brasileiro, dos trabalhos de José Luís Fiori. Cf. FIORI, José L. *Sonhos Prussianos, Crise Brasileiras – Leitura Política de uma Industrialização Tardia*. In: _____. *Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado*. Rio de Janeiro: Insight, 1995. Para Fiori, o fato de o Estado assumir o papel de construtor da infraestrutura, de produtor de matérias-primas e insumos básicos, de coordenador dos grandes blocos de investimentos e de importante instrumento de centralização financeira não é suficiente para caracterizar a industrialização brasileira. Embora central, a ação modernizante do Estado no Brasil esteve sempre limitada por um compromisso conservador diferentemente do que ocorreu a outras vias de industrialização.

⁷⁹ Ibidem, p.65.

⁸⁰ CARDOSO, Fernando H. e FALLETO, Enzo. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. 8ª ed. rev. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004, p. 160.

Nesse sentido, pode-se dizer que a crise do segundo governo Vargas representou o primeiro impasse dessa coalizão de forças em torno do processo de industrialização, superado apenas com o governo Juscelino Kubitschek, quando é redefinida a articulação entre a grande empresa estrangeira, a empresa privada nacional e a empresa pública – o tripé sobre o qual se daria o novo padrão de acumulação capitalista no Brasil.

Não basta, contudo, afirmar a existência de um pacto de poder conservador, limitando a ação estatal no processo de desenvolvimento econômico. Deve-se, pois, desnudar a estrutura de poder e as relações de forças que marcaram e circunscreveram a atuação de cada governo, trazendo à luz a especificidade de cada impasse que por vezes ameaçou a continuidade da industrialização brasileira e que repercutiu sobre as decisões e definições de políticas estatais.

Conforme buscamos assinalar acima, ao Estado coube, no decorrer do processo de industrialização por substituição de importações, assumir um papel crescente de intervenção na economia. Tal intervenção, fosse como planejador ou como proprietário dos meios de produção, assumiria igualmente importantes contornos políticos, isto é, ao procurar garantir as condições para o processo de industrialização, afirmando-se como elemento central no plano econômico, o Estado tornava-se também o centro político decisivo para o qual se dirigiam as demandas dos setores produtivos.⁸¹ Essa característica torna-se ainda mais decisiva na etapa monopolista do capitalismo, em que o sistema produtivo internacionalizado aparece como polo dinâmico interno⁸², exigindo do Estado as transformações e adaptações necessárias à garantia da reprodução ampliada do capital.⁸³

Durante a chamada “Democracia Populista” (1945-1964), a dependência dos setores produtivos em relação às ações do Estado se torna mais determinante, porque não se constituem formas sólidas de articulação ao nível da sociedade civil pelas quais os grupos dominantes pudessem veicular suas demandas⁸⁴. Há a necessidade de um acesso mais direto aos aparelhos do Estado, do qual dependem e dentro do qual não conseguem estabelecer uma hegemonia efetiva de classe ou fração de classe. Uma persistente “crise de hegemonia”, que teria se instaurado com a Revolução de 1930, caracterizaria esse período da política brasileira,

⁸¹ Não se trata, aliás, de uma especificidade brasileira. Nas sociedades capitalistas, o sistema político define-se historicamente como o consecutor efetivo das demandas dos setores produtivos, ao garantir, através de suas estruturas jurídico-políticas, a reprodução das relações de produção e dominação. Cf. WOOD, Ellen M. A separação entre o “econômico” e o “político” no capitalismo. In: _____. *Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. 1ª reimpressão. São Paulo: Boitempo, 2006. p.27-49.

⁸² FERNANDES, *Op. cit.*, 2006.

⁸³ Sobre o conceito de reprodução ampliada, ver MIGLIOLI, Jorge. *Acumulação de capital e demanda efetiva*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1982. Parte II e V.

⁸⁴ SOUZA, Maria do Carmo C. A democracia populista (1945-1964): bases e limites. In: ROUQUIÉ, Alan; LAMOUNIER, Bolívar e SCHVAZER, Jorge (Orgs.). *Como renascem as democracias*. São Paulo: Brasiliense, 1985. p. 73-103.

impedindo que um setor específico da classe dominante formasse por si só a classe dirigente. Daí a particularidade do Estado brasileiro pré-1964, resultado da exigência de se equilibrar o atendimento de demandas dos diferentes setores dominantes, aliada à necessidade de legitimar-se por meio de concessões aos grupos dominados. Nas palavras de Sônia Draibe, trata-se de

Uma autonomia que não será nem plena nem absoluta: enraizava-se numa multiplicidade de forças políticas heterogêneas, mas que tinha um sentido social e expressava relações de poder definidas na luta política. Assim, se a heterogeneidade e a incapacidade hegemônica das classes sociais fundaram a autonomia do Estado, as correlações instáveis de força definidas no campo da luta política demarcavam não apenas os limites em que se exerceria esta ação autônoma como o sentido que ela haveria de ter.⁸⁵

Como corolário dessa crise de hegemonia do bloco no poder ocorre uma expansão decisiva da influência da burocracia de Estado sobre o conjunto da sociedade⁸⁶. A autonomia desse poder resultante, contudo, não é suficiente para furtar-se às determinações de classe do Estado. A burocracia, ao contrário, se propõe a reproduzir e ampliar o caráter capitalista do Estado, procurando viabilizar a realização plena do capitalismo no Brasil. Entretanto, assim como a política econômica da qual ela é autora e executora, a burocracia não procura solucionar as tensões internas à classe dominante privilegiando uma fração determinada da burguesia, mas cria instrumentos políticos e institucionais para amenizá-las, ao tempo em que busca no *front* externo os recursos necessários à expansão e desenvolvimento do capital.

Uma resultante dessa correlação de forças, presente nos processos de definição das políticas econômicas dos governos brasileiros desde 1930, foi procurar equilibrar-se sobre interesses ora complementares ora conflitantes entre os setores agrário-exportador e industrial. Enquanto este buscava no Estado a garantia de créditos e do provimento do capital necessário ao reaparelhamento do parque industrial brasileiro, aquele setor, por sua vez, exigia a proteção estatal aos rendimentos do café (principalmente) e a manutenção do sistema de propriedade da terra. Mais do que a um conflito entre a indústria e a agricultura, a problemática referia-se, conforme observou Francisco de Oliveira, a uma contradição do padrão vigente de acumulação do capitalismo brasileiro:

[...] a contradição, portanto, resulta do fato de que, ao mesmo tempo em que se fazia mister transferir parte do excedente da produção cafeeira para o setor industrial (estatal e privado), era necessário preservar a rentabilidade da

⁸⁵ DRAIBE, Sônia. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, p. 43.

⁸⁶ SOLA, Lourdes. *Ideias econômicas, decisões políticas: desenvolvimento, estabilidade e populismo*. São Paulo: Edusp/Fapesp, 1998. A autora desenvolve uma discussão detalhada sobre a atuação dos *técnicos* no período em estudo e seu papel legitimador das ações estatais frente as disputas político-ideológicas do período, acentuando as diferentes correntes ideológicas presentes na burocracia estatal.

empresa agroexportadora, já que era ela a única a proporcionar os meios de pagamento internacionais indispensáveis ao suprimento da oferta interna de bens de capital e insumos básicos.⁸⁷

Não é por outro motivo que as políticas de câmbio e de comércio exterior brasileiras no período sejam frequentemente tomadas como esferas privilegiadas para a análise das disputas político-ideológicas entre as distintas forças políticas e frações do capital.

2.1 – Desenvolvimento econômico e interesses políticos: GV e JK.

Levando em consideração a dinâmica do processo de acumulação capitalista no Brasil na década de 1950 e os traços gerais da estrutura de poder expostos acima, voltaremos nossa atenção para uma análise focada nas características do desenvolvimento econômico específicas aos governos Vargas e Kubitschek e das relações de poder manifestadas durante seus mandatos. E, a fim de evitar possíveis repetições dos aspectos políticos e econômicos por eles compartilhados e, sobretudo, acentuar os elementos singulares contrastantes, realizaremos uma discussão *pari passu* dos dois governos, comparando-os na medida do possível.

O retorno de Vargas ao poder em 1951 representou, em termos político-econômicos, uma tentativa de retomada do processo de industrialização pesada, apenas parcialmente esboçado nos anos 30 e metade dos 40, como condição para a modernização econômica do país. Durante o Estado Novo (1937-1945), a política econômica, estimulada pelas restrições presentes no comércio mundial, orientou-se para a criação da indústria de base, em particular a grande siderurgia, a ampliação da infraestrutura e a unificação do mercado interno; nesse sentido, o Estado encabeçou medidas que lhe permitiram centralizar parte dos capitais necessários ao financiamento dos projetos industrializantes (nacionalização de bancos estrangeiros, monopólio do câmbio, impostos sobre operações cambiais, moratória da dívida externa), além da criação de órgãos administrativos especializados e do fomento a um conjunto de projetos de infraestrutura a exemplo do Plano de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional de janeiro de 1939.⁸⁸ O projeto nacional de desenvolvimento econômico

⁸⁷ OLIVEIRA, Francisco de. Padrões de acumulação, oligopólios e Estado no Brasil (1950-1976). In: _____. *A Economia da dependência imperfeita*. Rio de Janeiro: Graal, 1989, p. 81. Conforme observa o autor, a obtenção dos meios de pagamentos internacionais deveria garantir também a realização no circuito internacional de capital-dinheiro de uma crescente massa de lucros arrebatadas pelos investimentos externos.

⁸⁸ CORSI, Francisco L. *Estado Novo: política externa e projeto nacional*. São Paulo: Editora UNESP, 2000.

do Estado Novo seria, entretanto, impactado pelos conflitos de classes e pela situação internacional belicosa, o que o teria impedido de realizar-se plenamente naquele momento.

Já durante o segundo governo (1951-1954), a implementação de um conjunto de atividades produtivas e medidas de política econômica, materializadas sob a forma de empreendimentos estatais, muitas das quais formuladas ainda durante o Estado Novo, conformariam “um projeto político e econômico de desenvolvimento do capitalismo no Brasil mais profundo e complexo, mais abrangente, ambicioso e integrado que o delineado ao final da década de 30”⁸⁹. Em outros termos, pretendeu-se para a economia brasileira um padrão de acumulação amparado em um “prévio” incremento do setor produtor de bens de produção, o que poderia “fundar as bases para uma expansão mais equilibrada entre os três departamentos básicos: o produtor de bens de produção (D I), o produtor de bens de consumo não duráveis (D II), e o produtor de bens de consumo duráveis (D III)”⁹⁰.

Abria-se, assim, no início da década de 50, a possibilidade de se avançar no processo de industrialização brasileira com a criação do departamento produtor de bens de capital e intermediários, o que requeria, além da criação simultânea e articulada dos seus principais setores (siderurgia, metalomecânica, material elétrico pesado e grande indústria química), um amplo suporte infra-estrutural. Tratar-se-ia, portanto, de garantir o pleno desenvolvimento das forças produtivas capitalistas que permitissem a autodeterminação do capital, vale dizer, a eliminação de quaisquer obstáculos à acumulação decorrentes da fragilidade de sua estrutura técnica, possibilitando à capacidade produtiva expandir-se previamente ao seu próprio mercado, conforme nos referimos anteriormente.

Não obstante, esse padrão de acumulação assentado na “prévia” ampliação do setor produtor de bens de produção não chegaria a se concretizar plenamente durante o segundo governo Vargas, o que só se efetivaria com o planejamento e a execução do Plano de Metas no mandato de Kubitschek em um contexto de expansão do capital internacional, e, em grande parte, graças ao novo posicionamento do governo JK em relação ao capital externo de risco e de empréstimo, isto é, a dependência crescente do investimento direto estrangeiro e do crédito de fornecedores (*supplier's credit*).⁹¹

À diferença de Getúlio Vargas, que não apresentou um plano ou programa formal e sistemático de industrialização com diretrizes e metas claramente definidas, sob a forma

⁸⁹ DRAIBE, *Op. cit.*, 1985, p. 180.

⁹⁰ OLIVEIRA, *Op. cit.*, 1989, p. 77.

⁹¹ SOLA, *Op. cit.*, 1998, p. 178 e segs.

orgânica de um planejamento econômico e social⁹², Juscelino Kubitschek assim o fez através do Plano de Metas, oriundo por sua vez das “Diretrizes Gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento”, divulgado ainda durante sua campanha eleitoral. Ciente das dificuldades que a economia brasileira vinha passando para sustentar seu processo de industrialização, JK avaliava:

[...] o programa de governo que me proponho a realizar prevê, inicialmente a adoção, de um Plano Nacional de Desenvolvimento no qual se determinem os objetivos e as condições necessárias para que a iniciativa privada, nacional, com o auxílio do capital estrangeiro e a eficaz assistência do Estado, possa realizar a grande tarefa de nosso progresso [...] A posição que o Plano atribui ao Estado é, predominantemente, a de um manipulador de incentivos e não a de um controlador de decisões; a de um investidor pioneiro e supletivo em vez de ser a de um Leviathan absorvente.⁹³

Baseando-se em seis grandes “metas prioritárias” – a) expansão dos serviços básicos de energia e transportes; b) industrialização de base; c) racionalização da agricultura; d) valorização dos trabalhadores; e) educação para o desenvolvimento; e f) planejamento regional e urbano –, o objetivo era encaminhar a economia do país para um novo estágio do desenvolvimento econômico assentado em uma forte expansão do setor produtor de bens duráveis (D III), assegurada previamente pela concentração de renda ocorrida durante o segundo governo Vargas e pela demanda dela proveniente para a qual apontava a análise da economia brasileira desenvolvida pelo Grupo Misto BNDE-CEAPL, em 1954.⁹⁴

Tratava-se, portanto, de buscar resolver os problemas atinentes à forma e extensão dos financiamentos necessários ao programa de desenvolvimento econômico e industrial, rejeitando sobretudo políticas de estabilização econômica desestimuladoras dos investimentos públicos, como a que foi apresentada por Lucas Lopes e Roberto Campos logo no início de seu governo.⁹⁵

⁹² Esse aspecto do programa nacional de desenvolvimento getulista, assim talvez premeditado para driblar as resistências dos grupos econômicos e sociais presentes na base de sustentação do governo, apresentando suas propostas políticas gradativamente ao longo do mandato, carrou dúvidas de alguns analistas sobre a existência de uma proposta coerente de industrialização em seu governo. Sobre essa questão, ver LESSA, Carlos e FIORI, José L. E Houve uma Política Econômica Nacional-Populista? *XII Encontro Nacional de Economia*, Anpec, Vol. I, 1984. Diz-se: “Tratava-se de desbloquear engarrafamento, energético e de transportes, muito mais do que alavancar e direcionar o processo industrializante a partir do Estado. Em nenhum lugar encontra-se a idéia ou a prática de um Estado que, adiantando-se ao crescimento da indústria, promovesse por sua iniciativa um conjunto coordenado de investimentos destinados a puxar uma industrialização rápida e concentrada. Tratava-se de desobstruir caminhos, e na perseguição deste objetivo, o Estado deveria ocupar lacunas e abrir espaços no caso de impotência dos capitais privados, ou de envolvimento de recursos e atividades consideradas estratégicas do ponto de vista da segurança nacional” (p. 593-94).

⁹³ “Diretrizes Gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento”, p. 17-18 e p. 26-27. Apud MALAN, *Op. cit.*, 1986, p. 78.

⁹⁴ OLIVEIRA, *Op. cit.*, 1989, p. 84.

⁹⁵ Além de não tratar de questões gerais de política monetária e fiscal e apenas de modo fragmentário do problema do setor externo da economia brasileira, cuja balança comercial mostrar-se-ia cronicamente deficitária

Ainda que os projetos nacionais de GV e JK encaminhassem modelos relativamente distintos de desenvolvimento econômico para o Brasil, um mesmo problema se colocava para os dois governos: as formas de operacionalizá-los ou, mais propriamente, as fontes de recursos que os financiariam.

A fim de resolver essa questão crônica no processo de industrialização do país, uma importante iniciativa – já presente no governo GV, mas aprofundada em JK – foi dotar o máquina estatal de instrumentos legais e institucionais (órgãos técnicos e especializados), modernizando-a, que permitissem a centralização no aparato burocrático estatal de decisões e definições de políticas voltadas para a industrialização do país.⁹⁶

Além da racionalização e eficiência no planejamento e execução dos projetos econômicos, essa nova *ossatura material do Estado* buscou melhorar a eficiência do sistema arrecadador aumentando as receitas do governo, expandir o crédito às atividades produtivas e favorecer as importações consideradas essenciais. Enquanto esta última iniciativa se efetivaria, sob o governo Vargas, a partir de uma taxa de câmbio fixa e sobrevalorizada⁹⁷, durante o governo Kubitschek, novos expedientes (Instrução 113 da SUMOC e Lei de Tarifas

com a queda dos preços internacionais do café, duas áreas, transporte e energia, absorviam mais de 70% do total dos recursos originalmente previstos para as Metas do Programa de JK. Cf. MALAN, *Op. cit.*, 1986, p. 79.

⁹⁶ LAFER, Celso. *JK e o Programa de Metas (1956-1961): processo de planejamento e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2002. Somando esforços na racionalização e no planejamento da produção de setores considerados vitais para expansão da economia nacional, ao longo do segundo governo Vargas foram criados: a Comissão Nacional de Política Agrária, a Comissão de Desenvolvimento Industrial, a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento dos Transportes, a Comissão Nacional de Bem-Estar, o Instituto Nacional de Imigração e Colonização, a Carteira de Colonização do Banco do Brasil, o Banco Nacional de Crédito Cooperativo, a Companhia Nacional de Seguros Agrícolas, o Conselho Nacional de Administração de Empréstimos Rurais, o Serviço Social Rural, a Comissão Executiva do Carvão Nacional, o Instituto Nacional do Babaçu, a Comissão Executiva da Indústria de Material Automobilístico, a Comissão Federal de Abastecimento e Preços, a Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, o Banco do Nordeste, o Banco de Crédito do Amazonas, a Comissão Consultiva de Intercâmbio Comercial com o Exterior (junto à Cacex), a Comissão de Revisão de Tarifas Aduaneiras e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Além disso, alguns órgãos foram modificados ou ampliados em suas funções, como a Comissão de Financiamento da Produção e o Conselho Técnico de Economia e Finanças. A Sumoc (Superintendência da Moeda e do Crédito) passou a monopolizar a elaboração das políticas cambial e de capital estrangeiro, supervisionando todo o intercâmbio comercial do país com o exterior. Ao final de 1953, o Cexim foi substituído pela Cacex (Carteira de Comércio Exterior). Além das novidades, a ação do Estado também se caracterizou pelo reforço das estruturas já encontradas, como a Vale do Rio Doce, o Departamento Nacional de Estradas e Rodagem e o Fundo Rodoviário, a Companhia Siderúrgica Nacional e a Companhia Hidrelétrica do São Francisco. Como salientou Rômulo de Almeida, “difícilmente alguma coisa do que se fez, depois, no país, deixou de partir das agências dinâmicas ou de fontes de recursos estabelecidos nos três anos e meio do segundo Governo Vargas”. Cf. ALMEIDA, Rômulo de. Prefácio. In: D’ARAÚJO, Maria C. *O segundo governo Vargas (1951-1954): democracia, partidos e crise política*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1992. Além de grande parte da estrutura presente no governo GV destacaram-se durante o governo JK a atuação da Comissão de Desenvolvimento e a criação da chamada “administração paralela” (Grupos de Trabalho e Grupos Executivos). Cf. BENEVIDES, Maria Victoria de M. *O governo Kubitschek: desenvolvimento Econômico e Estabilidade Política (1956-1961)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976. Cap V.

⁹⁷ Entre 1950 e 1953, a taxa do dólar permaneceu fixa em Cr\$ 18,72 e a taxa da libra esterlina em Cr\$ 55,42. Em janeiro de 1953, foi aprovada a Lei do Mercado Livre de Câmbio e em outubro do mesmo ano um novo regime cambial com taxas múltiplas entrou em vigor. Cf. VIANNA, Sérgio B. *A política econômica do segundo governo Vargas (1951-1954)*. Rio de Janeiro: BNDES, 1987.

de 1957) seriam manejados enquanto fontes fundamentais de financiamento do projeto desenvolvimentista.

Sob o segundo governo Vargas, o financiamento interno do processo de acumulação fez-se, basicamente, de três maneiras: 1) com a manutenção da política cambial e o confisco do câmbio, transferindo excedentes do setor exportador para o setor industrial – tal estratégia pôde ser sustentado entre 1948 e 1954, período no qual se mantiveram bastante favoráveis os preços internacionais do café, principal produto de exportação brasileira; 2) com a nacionalização dos setores básicos do setor produtor de bens de produção, particularmente os setores produtores de bens intermediários – enquanto as nacionalizações garantiam o financiamento interno da produção de bens de capital, a política cambial financiava, interna e externamente, a expansão dos setores produtor de bens de produção e de bens de consumo duráveis; 3) e com a estratégia de contenção relativa do salário dos trabalhadores, transferindo, por meio dos serviços abaixo custo das empresas estatais, poder de compra aos assalariados⁹⁸.

Também do ponto de vista financeiro, o Estado poderia impor uma reforma fiscal que captasse, do lado do setor privado da economia, a fração do excedente necessário para financiar sua estratégia de acumulação, o que, como bem observou Francisco de Oliveira, “(...) significaria apenas recuperar para o Estado uma fração dos aumentos de produtividade que eram transmitidos, gerados e apropriados pelo setor privado, e que, na ausência de uma política fiscal progressiva, transformaram-se em poderosa fonte de acumulação de lucros não taxados”⁹⁹. Entretanto, o caráter político peculiar do arranjo de forças populista impediu que o Estado realizasse tal reforma fiscal. Essa mesma aliança de forças políticas inviabilizaria a utilização da inflação como fonte de recursos¹⁰⁰ – pelas fortes tensões sociais que suscitava –, tal como seria visto no governo de Juscelino Kubitschek.

Ainda assim, conforme destacou Maria Antonieta Leopoldi¹⁰¹, Vargas buscou driblar essas dificuldades embutindo em cada projeto apresentado ao Congresso Nacional uma

⁹⁸ OLIVEIRA, *Op. cit.*, 1989, p. 79. Em síntese, nessa estratégia de expansão industrial, a acumulação do setor privado da economia era incrementada pela transferência de parte do excedente (via preços subsidiados dos bens e serviços produzidos pelas empresas estatais), propiciada pelo próprio aumento da produtividade do trabalho no setor produtor de bens de produção, o que implicava no virtual barateamento do capital constante do setor privado da indústria.

⁹⁹ *Ibidem*, p. 81-82.

¹⁰⁰ Entre 1949 e 1954, a inflação acumulada no Brasil foi de, respectivamente, 4,3%, 9,2%, 18,4%, 9,3%, 13,8% e 27,1%.

¹⁰¹ LEOPOLDI, Maria A., O difícil caminho do meio: Estado, burguesia e industrialização no segundo governo Vargas (1951-54). In: GOMES, Ângela de C. (Org.). *Vargas e a crise dos anos 50*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994. Ver também LEOPOLDI, Maria A. *Política e interesses na industrialização brasileira: as associações industriais, a política econômica e o Estado*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

pequena reforma fiscal “disfarçada”. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), criado pela Lei n. 1.626, de 20/06/1952¹⁰², foi proposto ao Congresso Nacional pelo Ministro da Fazenda Horácio Lafer para gerir os recursos provenientes do Fundo de Reparcelamento Econômico (Lei n. 1.474 de 26/11/1951), a partir de um adicional de 15% no imposto de renda¹⁰³, bem como os recursos advindos dos empréstimos externos, no âmbito da Comissão Mista Brasil – Estados Unidos e do Plano de Reparcelamento Econômico (Plano Lafer), este um plano quinquenal formado pelos projetos já elaborados pela Comissão e parcialmente financiados com recursos do Banco Mundial e do Eximbank.¹⁰⁴

Já durante o governo Juscelino Kubitschek o financiamento interno da acumulação de capital, cujo centro dinâmico baseava-se no setor produtor de bens duráveis (D III), não pode lançar mão, de forma sistemática, do confisco cambial e da transferência de excedentes do setor exportador para o setor industrial por duas razões claras: a relativa inelasticidade no crescimento das exportações primárias nacionais e, conseqüentemente, uma persistente crise no balanço de pagamentos brasileiro no período¹⁰⁵, e a reorientação liberal da política de câmbio realizada durante o interregno do Governo Café Filho (1954-1955), isto é, a opção pela Instrução 113 da gestão Eugênio Gudín – mantida durante o governo JK – que abriu a economia brasileira ao capital estrangeiro, sob a forma de investimentos diretos, sem cobertura cambial¹⁰⁶.

A remoção dos obstáculos à livre entrada de capital estrangeiro, durante a gestão de Eugênio Gudín na pasta da Fazenda do governo Café Filho (1954-1955), pretendia desafogar o balanço de pagamentos no longo prazo, uma vez que os empréstimos contraídos com os bancos privados em setembro de 1954 apenas resolviam os problemas cambiais mais

¹⁰² Cf. Mensagem ao Congresso Nacional propondo a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, em 7 de fevereiro de 1952. In: VARGAS, Getúlio. O Governo Trabalhista do Brasil. Vol III. Rio de Janeiro: José Olympio, 1969, p. 98-121.

¹⁰³ EAP 52.06.17, Carta de Alberto Pasqualini a Ernâni do Amaral Peixoto, de 17/06/1952. In: CRUZ, *Op. cit.*, 1983, p. 89-91.

¹⁰⁴ Em novembro de 1951, Lafer comunica a Vargas a aprovação do Senado autorizando o Executivo a dar garantia até de 750 milhões de dólares dos créditos que fossem obtidos no exterior. Cf. GV 51.11.00, Carta de Horácio Lafer a Getúlio Vargas (nov./51). In: CRUZ, *Op. cit.*, 1983, p. 89.

¹⁰⁵ Sobre a retração das receitas de exportação no período JK, ver MALAN, *Op. cit.*, 1986, p. 80-82. De acordo com o autor, o café representou em média 60% das exportações totais brasileiras na década de 50, chegando a superar a marca de US\$ 1 bilhão de dólares em 1951, 52, 53 e 1956 para declinar até US\$ 642 milhões em 1962 (p. 80).

¹⁰⁶ Através da Instrução 113, um investidor estrangeiro podia trazer para o país equipamentos para a instalação ou o reequipamento de indústrias essenciais (isto é, que produzissem bens classificados nas três primeiras categorias dos leilões de câmbio). A licença de importação sem cobertura cambial era obtida junto à Cacex desde que o “investidor” provasse dispor no exterior dos equipamentos ou dos recursos para pagá-los. Os bens de capital importados via Instrução 113 deveriam constar do ativo da empresa, como se fossem investimento, não como gastos. Cf. LEOPOLDI, *Op. cit.*, 2000, p. 243-263.

imediatos.¹⁰⁷ A brusca queda nos preços do café e a redução das exportações do produto – responsável por cerca de 60% das exportações brasileiras – colocavam o país, em meados de 1954, diante de uma séria crise cambial. Nem mesmo sua desvalorização em aproximadamente 27%, conforme Instrução 99 da Sumoc de agosto de 1954, revogando os preços mínimos em dólares estipulados pelo governo Vargas em junho daquele ano, fora suficiente para a recuperação das exportações de café nos meses que se seguiram, face à baixa elasticidade da demanda do produto no mercado mundial. Com a entrada em vigor da Instrução 113 da Sumoc, em janeiro de 1955, tornava-se mais vantajoso para o investidor externo importar equipamentos sem cobertura cambial do que ingressar com as divisas à taxa do mercado livre recomprando as licenças de importação por um valor mais alto nos leilões de câmbio. Devido à inexistência de financiamento no exterior que permitisse aos investidores nacionais beneficiarem-se da medida, a referida Instrução passou a ser vista como uma discriminação contra o capital nacional. No entanto, a Instrução 113 apenas aprofundava a legislação anterior – Lei 1.807, de janeiro de 1953 – ao eliminar a necessidade de que as já praticadas importações sem cobertura cambial tivessem que ser previamente autorizadas pelo conselho da Sumoc e pela Comissão de Desenvolvimento Industrial, suscetíveis às pressões políticas. A partir de 1955 a aprovação de tais importações ficava sujeita apenas à deliberação da Cacex, agilizando assim as requisições.¹⁰⁸ Frente à incontornável redução do saldo disponível de divisas – de mais de US\$ 1 bilhão em 1953 para menos de US\$ 400 milhões em 1959 – o estímulo à entrada líquida de capitais autônomos pareceu a única solução viável à época para se evitar a interrupção das importações de bens essenciais, por um lado, e manter a taxa de investimentos exigida pelo avanço do processo de industrialização. Com efeito, o volume de capitais ingressados sob a Instrução 113 até dezembro de 1961 somaram US\$ 379,4 milhões para as indústrias básicas e US\$ 131,7 milhões para as indústrias leves.¹⁰⁹

Certamente a política cambial constituiu-se o principal instrumento de política econômica à disposição do setor público durante os governos de GV e JK. As modificações implementadas na política cambial ao longo da década de 1950, como a manipulação da taxa

¹⁰⁷ As negociações de Gudin em Washington, em setembro de 1954, amealharam para o governo brasileiro apenas um empréstimo de fontes oficiais da ordem de US\$80,00 milhões de dólares em créditos novos e a renovação de outros US\$80,00 milhões contraídos anteriormente por Oswaldo Aranha, a serem pagos mensalmente durante um ano, ambos junto ao Federal Reserve Bank. Segundo estimativas do próprio ministro seriam necessários cerca de US\$300,00 milhões em novos créditos para evitar uma séria crise cambial. Cf. PINHO NETO, Demosthenes M. de. *O interregno Café Filho: 1954-1955*. In: ABREU, Marcelo de P. (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. 18ª tiragem. 18ª tiragem, Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 1990, p. 152.

¹⁰⁸ Idem, p. 154.

¹⁰⁹ OREINSTEIN, Luiz e SOCHACZEWSKI, Antônio C. *Democracia com desenvolvimento: 1956-1961*. In: ABREU, *Op. cit.*, 1990, p. 173.

de câmbio e a imposição de quotas, tarifas e impostos de importação e exportação representaram momentos decisivos no processo de desenvolvimento econômico. Dentre as inúmeras alterações, duas foram particularmente importantes pela envergadura das modificações: a Instrução 70 da Sumoc de outubro de 1953 e a Lei 3.244 de 14 de agosto de 1957.

A primeira delas incluiu-se em um conjunto de medidas (Programa de Estabilização Econômica) do novo ministro da Fazenda, Oswaldo Aranha, que visavam à estabilização da moeda, à obtenção de créditos externos para o pagamento de atrasados comerciais e à liberação dos empréstimos oficiais externos prometidos aos projetos elaborados pela CMBEU. Com a Instrução 70 pretendia-se uma modificação substancial no sistema de câmbio, substituindo o regime de licenciamento prévio das importações pelo da licitação das cambiais em Bolsa. As importações eram feitas pelo câmbio oficial de Cr\$ 18,72 cruzeiros, mas para obter licença o importador deveria adquirir as divisas em leilões na Bolsa de Valores, pagando ágios, cujos valores mínimos eram fixados segundo a essencialidade dos bens importados, agrupados em cinco categorias. O controle das importações passava a vigorar através dos preços e o ágio mínimo variava de Cr\$ 17,00 para a 1ª, até Cr\$ 100,00 para a 5ª categoria, mantendo-se com o novo sistema a proteção da indústria nacional. A Instrução 70 da Sumoc permitiu a consolidação da reserva de mercado para as produções substitutivas por meio do encarecimento relativo das importações incluídas nas categorias com taxas de câmbio mais elevadas e da concessão de subsídios para a importação de bens de capital e insumos básicos ao desenvolvimento industrial, além de garantir a participação do Estado no mercado de divisas.¹¹⁰

A reforma no sistema cambial imposta pela Lei 3.244 de 1957, por sua vez, buscou simplificar o sistema de taxas múltiplas de câmbio, reduzindo-as de cinco para apenas duas, e introduzir um sistema de proteção específica por produtos da mesma categoria. Na categoria Geral eram importados equipamentos, matérias-primas e bens genéricos que não fossem supridos internamente de maneira suficiente. Pela categoria Especial, importavam-se os bens de consumo restrito e aqueles cujo suprimento interno fosse satisfatório. Embora cada categoria se submetesse ao regime de leilões de divisas, a maior parcela das cambiais era concentrada na categoria geral. Também fora criada uma categoria preferencial, não submetida a leilão, para a importação de bens com tratamento privilegiado: papel, trigo, petróleo, fertilizantes e equipamentos de investimento prioritário. A taxa paga pelas cambiais

¹¹⁰ DIB, Maria de Fátima S. P. *Importações Brasileiras: políticas de controle e determinantes da demanda*. Rio de Janeiro: BNDES, 1987, p. 28.

era pelo menos igual ao custo de câmbio, ou seja, a taxa cambial média paga aos exportadores. Para cada grupo de produtos similares foram estabelecidas tarifas *ad valorem* que variavam de zero a 150%. Já para as exportações foi mantido o regime de quatro categorias, com bonificações distintas para cada uma. Pelo mercado livre continuaram a ser operadas as transações financeiras. O principal interesse da reforma de 1957 foi compatibilizar uma política provedora de equipamentos importados a baixo custo com a pretensão de estimular sua produção internamente. Para tanto, seus mecanismos possibilitavam a aplicação de quotas que garantiam isenção ou redução de tarifa para certos produtos, até uma quantidade importada pré-estabelecida; a redução de 50% na tarifa caso comprovada a incapacidade da indústria doméstica prover o produto em quantidade suficiente; e, por fim, a aplicação da lei do “similar nacional” às indústrias que assim desejassem e se provassem capazes de prover o mercado interno. Em suma, a Lei 3244 apresentava um “corpo coerente de disposições para, ao mesmo tempo, subsidiar a importação de bens de capital sem prejudicar a oferta interna”¹¹¹.

Ainda no governo JK, outros meios de financiar internamente o processo de acumulação foram usados, dentre eles destacar-se-ia o expediente inflacionário. De um lado, a precocidade do D III, a exigir certo período de maturação, impedia o Estado de captar parte do excedente que este setor gerava, e, por outro, a correlação de forças populistas – assim como no governo GV – inviabilizava politicamente uma reforma fiscal que atendesse as novas e ampliadas demandas da produção industrial, engessando as receitas fiscais do Estado. Entretanto, o dinamismo do novo polo da economia brasileira requeria a expansão, pelo menos parcialmente, do D I como solução do problema de abastecimento de produtos intermediários, simultaneamente à ampliação do capital social básico (infra-estrutura rodoviária e energia) previsto no Plano de Metas. Diante dessas exigências, e sob retração das receitas de exportação, impedindo o apelo sustentado às importações, o recurso à disposição do Estado foi o financiamento inflacionário, apesar das pressões políticas das forças populares.¹¹² A elevação do nível das emissões para financiar os déficits do orçamento público, devido em grande parte ao crescimento das inversões estatais e aos gastos com a construção de Brasília, chegou a 21% entre 1957 e 1958, 41,5% entre 1958 e 1959 e 38,5%

¹¹¹ OREINSTEIN e SOCHACZEWSKI, *Op. cit.*, 1990, p. 175.

¹¹² Esta análise está baseada em OLIVEIRA, *Op. cit.*, 1989. Ver também a análise de SINGER (*A crise do “milagre”*: interpretação crítica da economia brasileira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976) sobre a política econômica do governo Kubitschek centrada na distribuição do produto entre capital e trabalho.

entre 1959 e 1960, multiplicando o poder aquisitivo da população e estimulando a alta dos preços: 11,1% em 1958, 29,2% em 1959, 26,3% em 1960¹¹³.

A despeito do aparato institucional montado e da mobilização interna de recursos necessários à execução do programa de desenvolvimento econômico, o sucesso dos projetos nacionais de desenvolvimento dependeu, em grande medida, da capacidade dos governos Vargas e Kubitschek atraírem os financiamentos externos complementares.

À parte o viés ideológico nacionalista presente nos dois governos, de conteúdos distintos por certo, dos capitais estrangeiros era esperada uma contribuição essencial ao desenvolvimento do capitalismo brasileiro. Os matizes de tal contribuição, presentes nos discursos políticos de ambos os presidentes, refletiam obviamente suas opções político-econômicas e o eixo dinâmico da industrialização pretendida, não obstante as diferentes circunstâncias encontradas na economia internacional em cada governo.

Na primeira metade dos anos 50, Getúlio Vargas avaliava:

Em face da experiência do pós-guerra na finança mundial, devemos esperar mais da cooperação técnica e financeira de caráter público, até porque a maior aplicação de capitais privados pressupõe a existência de condições que só podem ser criadas mediante inversões públicas em setores básicos, tais como energia e transporte. (...) A entrada de capitais de fontes privadas estrangeiras não tem correspondido às nossas expectativas... Cabe ainda notar que os investimentos privados, visando em geral a lucros imediatos e a uma amortização rápida do principal, não se encaminham, em regra, para aqueles setores de atividade de que mais carecem os países em fase de desenvolvimento. As correntes de capitais privados, mesmo quando temporariamente promissoras, se ressentem da acentuada instabilidade e, em geral, ocorrem com mais abundância nas fases inflacionárias e refluem nas fases depressionárias, agravando, em ambos os casos, os desequilíbrios no balanço de pagamentos...¹¹⁴

Como se pode notar, havia necessariamente uma preferência forçada do governo Vargas pela captação de recursos através da cooperação oficial estrangeira, de um lado, devido ao desinteresse do capital privado externo em financiar empreendimentos considerados prioritários, de longa maturação e rentabilidade relativamente baixa; e de outro, porque o financiamento externo público permitia ao governo brasileiro a possibilidade de decidir sobre a destinação dos recursos adquiridos, além de servir como um complemento ao investimento estatal nos setores de infraestrutura. A despeito dessas situações que o levavam a se inclinar pelo financiamento público, Vargas não repudiava nem excluía os aportes externos privados, ao contrário:

¹¹³ SINGER, *Op. cit.*, 1976, p. 52.

¹¹⁴ VARGAS, Getúlio. *O Governo Trabalhista no Brasil*. Vol. I. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1952, p. 252-53.

São os países exportadores de capitais que podem tomar as medidas mais eficazes para facilitar as inversões em países como o Brasil. Contudo, é intento do meu Governo facilitar o investimento de capitais privados estrangeiros, sobretudo em associação com os nacionais, *uma vez que não firam interesses políticos fundamentais do nosso País*. O capital dos imigrantes deve, em particular, ser objeto de facilidades especiais. O esforço enérgico e sistemático de desenvolvimento econômico será um fator de confiança para o capital privado alienígena.¹¹⁵

Torna-se prudente, entretanto, reconhecer que, durante o segundo governo Vargas, ao capital externo privado (investimentos diretos) era concebido uma função subsidiária àquela exercida pelos capitais públicos estatal e de empréstimo externo, em qualquer dos casos submetidos às diretrizes do planejamento e da coordenação estatal.¹¹⁶

Esse mesmo discurso que aliava a necessidade de aportes financeiros externos à expansão e ao crescimento econômico e industrial era, pois, recorrente nos pronunciamentos de JK. Alguns excertos de pronunciamentos de Kubitschek ilustram a questão:

É condição de desenvolvimento que se elevem o nível de poupança interna e a absorção da poupança externa – representada por capitais estrangeiros – para que se intensifique o ritmo de investimentos produtivos. [...] ¹¹⁷

Há determinadas áreas de investimentos que, por motivos políticos e de segurança nacional, devem ser objeto de um esforço puramente nacional, conforme o dispõe a Constituição e as nossas leis. À parte essas áreas, devemos aceitar franca e lealmente o capital estrangeiro, não especulativo, consciente de que sua colaboração, sujeita ao controle de nossas leis, pode ser um meio de engrandecer o País sem qualquer ameaça à sua segurança. [...] ¹¹⁸

Assim, deveria ser intensificado o investimento pioneiro em áreas economicamente atrasadas do continente, a fim de contrabalançar a carência de recursos financeiros internos e a escassez do capital privado. Simultaneamente, para melhorar a produtividade e, por conseguinte, a rentabilidade desse investimento, desdobrar-se-iam os programas de assistência técnica. De igual significação e de grande urgência seria a adoção de medidas capazes de proteger o preço dos produtos de base das excessivas e danosas flutuações que o caracterizam. Finalmente, deveríamos atualizar os organismos financeiros internacionais, mediante ampliação de seus

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 252. (cursiva nossa).

¹¹⁶ FONSECA, *Op. cit.*, 1999, p. 402 e segs.; BASTOS, Pedro Paulo Z. *A dependência em progresso: fragilidade financeira, vulnerabilidade comercial e crises cambiais no Brasil (1890-1954)*. Campinas, SP: tese de doutorado, 2001, p. 445 e segs. É sugestivo o título do item 5.7, “A esperança e a tragédia da diplomacia econômica”, ao apontar para a dependência do governo Vargas de decisões, ligadas a investimentos externos, que se davam fundamentalmente fora do país e as quais a diplomacia brasileira poucas oportunidades tinha de influenciá-las. A ascensão do governo republicano de Dwight Eisenhower em 1953 frustrou a estratégia de barganha que o governo brasileiro vinha aplicando nas relações bilaterais com os EUA sob o governo Harry Truman.

¹¹⁷ KUBITSCHKEK, Juscelino. *Mensagem Congresso Nacional*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1957, p. 18.

¹¹⁸ “Na inauguração do curso de treinamento sobre problemas de desenvolvimento econômico, patrocinado pelo Governo Federal e pela Comissão Econômica para a América Latina, no Ministério da Fazenda”, em 18 de setembro de 1956. In: *Biblioteca da Presidência da República*, < <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br>>.

recursos e liberalização de seus estatutos, com o objetivo de facultar-lhes maior amplitude de ação. [...]¹¹⁹

Capitais estrangeiros e desenvolvimento econômico nacional: a similaridade entre os governos GV e JK deve ser matizada. À diferença de Getúlio Vargas que distinguia capitais externos públicos e privados, expressando clara preferência pela primeira espécie, os discursos de Juscelino Kubitschek procuravam reduzir ao mínimo as possíveis diferenciações entre o que é nacional e o que é estrangeiro. Não havia, portanto, significado para essa diferenciação na ideologia desenvolvimentista de JK: venha de onde vier, o que se busca e necessita é de capital que sirva aos objetivos programados. Conforme avaliou Miriam Limoeiro Cardoso, “Não há primazias, nem preferências – o que importa é o volume dos investimentos, sem os quais a barreira da estagnação não poderá ser rompida”.¹²⁰

Por outro lado, a forma como o Estado desenvolvimentista sob JK estabeleceu suas relações com a iniciativa privada – isto é, os limites que fixou para a sua intervenção na economia – apontava para um substancial favorecimento desse setor da economia, quer quando se tratasse de investimentos externos diretos ou se submetesse ao direcionamento do Estado:

O Programa de Metas foi montado contando com uma participação estrangeira da ordem de 1/3 dos seus investimentos globais. Todo o Programa repousa nas condições do investimento. As duas limitações principais são a inflação e a insuficiência da capacidade para importar. A primeira, indiretamente, e a segunda diretamente, conduzem a que a execução do planejamento dependa de financiamentos ou investimento diretos estrangeiros numa parcela considerável do total do esforço a ser despendido. Além de atender aos investimentos produtivos novos, o capital tem que suprir o pagamento dos compromissos resultantes da dívida externa anteriormente assumida. Preocupação marcante na apresentação do Programa de Metas é mostrar a viabilidade dos projetos, a possibilidade da sua realização, o não exagero das suas propostas – apesar de as pretensões apontarem para uma enorme e evidente aceleração do processo de crescimento.¹²¹

Em queensem as orientações ideológicas dos governos GV e JK e os espaços previstos – e efetivamente ocupados – ao capital estrangeiro de empréstimo ou de risco em suas políticas industrialistas, ou até mesmo por isso, o fato é que ambos os governos efetivamente articularam-se interna e internacionalmente para reivindicá-lo.

¹¹⁹ “Discurso à Nação e aos representantes diplomáticos dos Estados Americanos acreditados junto ao Governo Brasileiro”, Rio de Janeiro, 20 de junho de 1958. In: Brasil. *Presidente (1956-1961)*. Discursos selecionados do Presidente Juscelino Kubitschek. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009, p. 30.

¹²⁰ CARDOSO *Ideologia do desenvolvimento* – Brasil: JK-JQ. 2ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978, p. 189.

¹²¹ *Idem*, p. 187.

Getúlio Vargas, desde a campanha de 1950, vislumbrara dois eixos para as relações econômicas internacionais do país. Em um deles privilegiava a aliança com os Estados Unidos, dos quais pleitearia empréstimos públicos e colaboração técnica para a industrialização brasileira. Reconhecia-se, por certo, a dependência brasileira de fornecimento externo de equipamentos, de créditos para os projetos de infraestrutura, e de petróleo para expandir a produção interna de derivados. No outro, encontrava-se o continente europeu, de onde Vargas pretendia contar com créditos, assistência técnica e acordos comerciais, principalmente no que se referia aos capitais industriais para o setor automobilístico, de locomotivas, tratores, entre outros. Nada, portanto, que referendasse um projeto autárquico no projeto de governo de Getúlio Vargas. Certo mesmo era a perspectiva de que o Brasil deveria diversificar suas relações econômicas e comerciais além-mar. Como observou de José Luis Fiori,

A busca desse apoio financeiro reafirmava, na primeira metade dos anos 50, a estratégia que nascera vitoriosa dos conflitos políticos internos e externos do Estado Novo. Um prussianismo desfigurado, um projeto nacional *associado*, ainda que baseado na articulação entre empresa pública, empresa nacional privada e a *ajuda* estrangeira de caráter governamental. Havia, no programa de Vargas, duas certezas fundamentais: o capital estrangeiro não executaria as tarefas de infra-estrutura, nem a empresa estrangeira viria em novas ondas para o Brasil enquanto não estivessem criadas as bases de uma expansão industrial. E essas deveriam ser financiadas pela combinação de um esforço interno com alguma variante do Plano Marshall.¹²²

Exemplo claro dessa concepção pragmática de associação com o capital estrangeiro no Segundo Vargas pode ser visualizado sobretudo no processo de formação e realização dos trabalhos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico (CMBEU), que contou com técnicos de ambos países e procurou estimular os empreendimentos que envolvessem capitais e tecnologia norte-americanos.¹²³ Dos 42 projetos de desenvolvimento em infraestrutura propostos pela CMBEU, orçados em US\$ 387 milhões, apenas US\$ 162 milhões foram concedidos ao Brasil pelo Banco Mundial e Eximbank, com a contrapartida brasileira pelo BNDE em Cr\$ 4,9 bilhões.

Entre 1951 e 1954, o Banco Mundial forneceria créditos ao Brasil no valor de US\$ 104 milhões. Entre 1949 e 1954 os créditos provenientes dessa instituição somaram US\$ 194 milhões, dos quais somente à Light couberam US\$ 105 milhões¹²⁴. Entre 1949 e 1954, os

¹²² FIORI, *Op. cit.*, 1995, p. 67.

¹²³ DALIO, Danilo J. e MIYAMOTO, Shiguenoli. O governo Vargas e a Comissão Mista Brasil – Estados Unidos. *Idéias*, Campinas (SP), n. 1, nova série, 2º semestre, 2010.

¹²⁴ LEOPOLDI, *Op. cit.*, 1994, p. 168. Sobre a CMBEU, ver documentos selecionados em CRUZ, Adelina M. et. al. (Org.). *Impasse na democracia brasileira, 1951-1955: coletânea de documentos*. Rio de Janeiro: FGV, 1983, p. 70-112.

investimentos líquidos norte-americanos (privados) no Brasil representavam 53% do total em manufatura na América Latina e 17% do total mundial ¹²⁵. Ainda assim, os financiamentos estrangeiros no Brasil no início dos anos 50 ficaram muito abaixo dos US\$ 500 milhões de dólares prometidos pelas agências financiadoras internacionais envolvidas nas negociações em torno da Comissão Mista.

No caso do governo Juscelino Kubitschek, o financiamento externo do desenvolvimento econômico se fez de duas formas: os capitais privados pela via da Instrução 113 e os públicos, em parte, por meio da Operação Pan-americana (OPA). No primeiro caso, seguindo a instrução baixada pela Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), em 17 de janeiro de 1955, que autorizara a Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (Cacex) a emitir licença de importação de equipamento sem cobertura cambial, o governo JK garantia importações essenciais à instalação de indústrias modernas ou o reequipamento de indústrias já existentes sem sobrecarregar o sistema de leilões de câmbio e sem gerar uma crise no balanço de pagamentos, ou seja, *sem gastar divisas*, conforme já apontamos.

Com efeito, o volume de investimentos diretos estrangeiros no Brasil se elevou, em média, entre os períodos de 1947-1955 e 1956-1962, de \$17,6 milhões de dólares anuais para \$106 milhões dólares-ano, respectivamente. Somando os reinvestimentos das empresas estrangeiras feitos no Brasil, aqueles valores anuais chegaram a \$62,3 milhões para o primeiro período e \$145,7 milhões para o segundo. No que se refere ao capital de empréstimo, em parte estimulados pela expansão das multinacionais, tem-se uma média anual de \$202 milhões de dólares para 1947-55 e \$549,2 milhões de dólares para 1956-62.¹²⁶

Em relação aos capitais públicos externos requeridos pelo governo Kubitschek, a conhecida Operação Pan-americana (OPA), lançada internamente em 16 de julho de 1958 e posteriormente divulgada em âmbito regional, reinaugurava uma política externa voltada para obtenção de capitais públicos norte-americanos e buscava capitalizar politicamente, em nível doméstico e internacional, a insatisfação reinante com a política norte-americana para o continente – exposta de forma violenta nas manifestações populares antiamericanistas ocorridas durante a visita do vice-presidente Richard Nixon à América Latina em maio de 1958. Concretamente, as manifestações políticas e as reivindicações latino-americanas de auxílio econômico e financeiro para a superação do subdesenvolvimento resultaram apenas na

¹²⁵ VIANNA, Sérgio B. *A política econômica do Segundo Governo Vargas (1951-1954)*. Rio de Janeiro: BNDES, 1987, p. 67.

¹²⁶ SINGER, *Op. cit.*, 1995, p. 226.

criação, em 1959, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), uma antiga demanda regional por uma instituição financeira hemisférica.¹²⁷

Apesar dos resultados efetivos da OPA terem ficado muito aquém do esperado, o movimento diplomático conjunto dos países latino-americanos inauguraria uma nova fase na história da colaboração hemisférica, tanto política como economicamente. E ainda que a política exterior norte-americana para a América Latina no segundo pós-guerra continuasse sendo “episódica”¹²⁸, mesmo durante o funcionamento da Aliança para o Progresso – uma consequência da OPA, mas sobretudo da Revolução Cubana em 1959 – os traços de autonomia impressos a uma política exterior multilateralista acompanhariam as decisões dos governos posteriores no Brasil.¹²⁹

A linha de continuidade que é possível vislumbrar entre a política de GV de recorrer ao capital estrangeiro para certos empreendimentos industriais e a de JK de atrair investimentos externos pela Instrução 113 guarda diferenças importantes. Na política industrialista de Vargas, a despeito do lugar oferecido ao capital estrangeiro, havia um protecionismo à indústria de capital nacional e às empresas públicas. Já a Instrução 113, ao reduzir o protecionismo cambial às indústrias de capital nacional para importações de máquinas e equipamentos, passou a favorecer as empresas estrangeiras (principalmente dos setores montadores de veículos, químicos e farmacêuticos) e as empresas estatais que podiam importar equipamentos a uma taxa cambial favorecida. A indústria de capital nacional que não pretendesse se associar ao capital externo ou que não obtivesse financiamento externo para importar pela Instrução 113 sofreria o impacto de importações encarecidas se comparadas com as das empresas estrangeiras.¹³⁰

Tratava-se, portanto, de uma nova configuração do tripé em que se basearam os projetos industrialistas de GV e JK: capital nacional – capital estrangeiro – empresa estatal; e, nesse sentido, de diferentes formas de articulação do poder na base de sustentação política de ambos os governos, em que pese a estratégia da conciliação máxima das distintas forças

¹²⁷ CALDAS, Ricardo W. *A política externa do governo Kubitschek*. Brasília: Thesaurus, 1996, p. 39-41; SILVA, Alexandra de M. *Desenvolvimento e Multilateralismo: um estudo sobre a Operação Pan-Americana no contexto da política externa de JK*. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 14, n. 2, jul/dez., 1992.

¹²⁸ FICO, Carlos. *O Grande Irmão: da operação Brothers Sam aos anos de chumbo – o governo dos Estados Unidos e a ditadura militar brasileira*. 2ª ed. Rio de Janeiro: civilização brasileira, 2008, p. 53. Segundo autor, o caráter episódico de tal política se deve à opção norte-americana de ir lidando com os fatos e problemas conforme eles fossem surgindo, sem buscar construir uma política concreta com diretrizes e parâmetros bem definidos.

¹²⁹ SILVA, *Op. cit.*, 1992, p. 209-239; MALAN, *Op. cit.*, 1986; SATO, *Op. cit.*, 1998; VIZENTINI, *Op. cit.*, 2004; CALDAS, *Op. cit.*, 1996;

¹³⁰ LEOPOLDI, *Op. cit.*, 2000, p. 247.

político-sociais em jogo por meio de soluções atreladas ao compromisso político¹³¹. Cada um dos governos conviveu com uma determinada disposição das forças político-econômicas no sistema político brasileiro, oferecendo-lhes maior ou menor estabilidade política em sua base de sustentação. Como as disputas político-ideológicas assumiam características e dinâmicas distintas conforme as áreas de atuação e as políticas econômicas propostas pelos governos de GV e JK, voltaremos a essa questão ao tratarmos especificamente da proposta do Pacto ABC e do processo de formação da ALALC.

¹³¹ Sobre os conflitos político-ideológicos entre as distintas frações do capital, ver BOITO JR. Armando. *O golpe de 1954: a burguesia contra o populismo*. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1984; e ALMEIDA, Lúcio F. *Uma ilusão de desenvolvimento: nacionalismo e dominação burguesa nos anos JK*. Florianópolis: Ed. UFSC, 2006.

CAPÍTULO III – O PACTO ABC: UTOPIA *VERSUS* PRAGMATISMO

La República Argentina sola, no tiene unidad económica; Brasil solo, no tiene tampoco unidad económica; Chile solo, tampoco tiene unidad económica; pero estos países unidos conforman quizá en el momento actual la unidad económica más extraordinaria del mundo entero, sobre todo para el futuro, porque toda esa inmensa disponibilidad [matérias-primas] constituye su reserva. Estos son países reservas del mundo.

(Juan Domingos Perón, *Latinoamérica: ahora o nunca*, p.100)

Eu não sei... A verdade é que ele não quis... Perón dispôs-se até a ir ao talvegue do Rio Uruguai para demonstrar que não tinha receio de coisa alguma. Certa vez, em São Pedro, estávamos em minha casa, na margem do rio, olhando a Argentina, do outro lado. Havia chegado o terceiro convite [dezembro de 1950], o Getúlio me abordou. Aí eu disse: - Mas Getúlio, o que é que há? Você vai me desculpar... Eu não entendo, eu procuro, eu quero compreender suas razões... Eu sei que a minha inteligência é curta, mas o pouco que ela é capaz de me iluminar eu aplico para buscar as razões por que não se realiza esse encontro... Aí Vargas olhou-me – estávamos à cavalo - e disse: Ah, “seu” Lusardo, “seu” Lusardo: com esses *milicos* não se brinca, “seu” Lusardo... Primeira vez que conto isso... Tinha medo da reação militar. Referia-se aos militares brasileiros – “Seu” Lusardo, com esse *milicos* não se brinca...

(João Batista Lusardo. Entrevista concedida a Glauco Carneiro. In: *Lusardo: O último caudilho*, 2: entre Vargas e Perón, p. 441)

O Pacto do ABC, da primeira metade dos anos de 1950, constituiu-se enquanto um prelúdio frustrado do processo de integração regional que viria a ser coroado na América Latina ao final da década com a assinatura do Tratado de Montevideu (ALALC). Suas características e peculiaridades não lhe permitiram constar no rol dos arranjos integracionistas consagrados como iniciativas elementares da participação brasileira no regionalismo econômico continental, ocasionando certo desinteresse acadêmico em assumi-lo como objeto de estudo relacionado a processos de integração regional.

Seja por ter se desdobrado à margem dos canais oficiais diplomáticos ou simplesmente por não ter superado sua condição meramente propositiva, ou mesmo pelo seu desenlace frustrante e contencioso, o malfadado Pacto do ABC não foi ainda satisfatoriamente analisado, embora tenha emergido em uma etapa fundamental do capitalismo brasileiro e de sua inserção no sistema político e econômico internacional.¹³²

¹³² O Pacto ABC surgiu, originalmente, como aspiração política no início do século XX, concretizada em 1915 com a assinatura pelos respectivos chanceleres de Argentina, Brasil e Chile – Luís Murature, Lauro Müller e Alejandro Lira – do *Tratado de Cordial Inteligência Política e Arbitramento*, após as três nações atuarem conjuntamente na mediação do conflito entre México e Estados Unidos. Inspirado nas ideias do Chanceler José da Silva Paranhos, o Barão do Rio Branco, que o propusera em 1908 com o objetivo de preservar reciprocamente a segurança interna dos três países, a forma a que a aliança alcançou em 1915, embora sem a mesma profundidade da fórmula genuína, pretendia a resistência comum ao predomínio tanto europeu quanto norteamericano na região. Ainda em 1910, quando Roque Sáens Peña fora eleito presidente da Argentina, ao visitar o Brasil e propor a concertação de um *pacto de cordial inteligência* ao governo brasileiro, proferiu a frase que ainda hoje aparece como epílogo em inúmeros trabalhos sobre as relações argentino-brasileiras: “Tudo nos une,

Não obstante sua condição marginal nos estudos integracionistas assim como na abundante literatura acadêmica existente sobre o segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954), alguns trabalhos de resgate histórico das relações externas brasileiras no continente sul-americano tem se debruçado sobre o projeto trinacional *abecista*, destacando diferentes aspectos envolvidos no seu desdobramento: a utilização publicitária, sensacionalista e difamatória das aventadas negociações entre Brasil e Argentina pela “frente” oposicionista ao governo Vargas; os acirrados embates entre destacados personagens políticos do cenário brasileiro acerca do teor da aproximação entre os dois países (sobretudo, João Neves da Fontoura *versus* João Batista Lusardo); a visão pragmática de Getúlio Vargas na condução estratégica das relações com Buenos Aires e Washington; a leitura oportunista e equidistante dos centros hegemônicos do pós-guerra (Estados Unidos e União Soviética) levada a cabo pelo presidente argentino para legitimar seu projeto; a convergência histórica de interesses e formas de condução política entre Vargas e Perón como oportunidade alvissareira para a formação de um bloco regional a serviço do desenvolvimento econômico nacional; entre outros aspectos.

As divergências acerca da autenticidade de um documento encontrado nos arquivos pessoais do almirante Isaac F. Rojas, uma espécie de “Acordo Protocolo”, ilustram bem as suspeitas, prevenções e dificuldades nos estudos do suposto pacto trinacional. Datado de agosto de 1950, antes portanto da posse de Getúlio Vargas no Palácio do Catete, seu conteúdo estipulava:

Entre o excelentíssimo senhor presidente da República Argentina, general D. Juan Perón, e o senhor presidente eleito da República Federativa do Brasil, D. Getúlio Vargas, se estabelece o seguinte Protocolo com caráter de Acordo.

Os abaixo assinados se comprometem a cumprir e fazer cumprir, na medida de suas possibilidades, um Acordo Geral de Interesse comum, em representação de seus respectivos países, que se levará a cabo para consulta e determinação nos âmbitos parlamentares, ministeriais e órgãos consultivos dos respectivos Estados.

Este Acordo se realiza de forma geral pelos respectivos representantes, executivo e eleito, de ambos os Poderes Executivos; e se refere a uma união de interesses político, econômico e militar, em atenção aos interesses de ambos os Estados.

Os pontos básicos e principais do presente Acordo a ser referendado pelas instituições acima descritas se referem a:

1. Conformação do espírito americanista de integração;
2. Implementação de política equidistante dos dois poderes no campo econômico e político;

3. Conformação da UNIÃO ECONÔMICA entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina, sem prejuízo dos tratados e convênios de caráter econômico realizados até a concretização deste Acordo e em atenção aos considerandos acima expostos (Ref. Acordo Complementar de Pagamentos, do ano de 1949);
4. Conformação de uma Comissão Mista Consultiva Argentino-Brasileira para o estudo e o desenvolvimento da União Econômica, exposta no ponto 3.
5. Estabelecimento de um pacto de cooperação militar, de acordo com os interesses continentais de ambos os países, que se refira e consolide os pactos militares americanos, atualizando o seu texto e estendendo-os ao novo estado industrial de ambos os países, a partir do ano de 1945.
6. Implementação de uma abertura, de ambos os governos, para a integração ao Acordo final expressado neste Protocolo de outros países americanos;
7. Para a concretização deste Acordo se designa uma Comissão mínima de dois membros, representantes de ambos os governos, que terão a missão de formalizar o texto do presente Protocolo;
8. Nestes termos, os abaixo assinados assinam dois exemplares do mesmo teor, nos idiomas espanhol e português.¹³³

O fato de não se ter encontrado cópias do referido Acordo-Protocolo nos arquivos pessoais de Vargas sugere que o presidente brasileiro, provavelmente, não tenha tido contato com tal documento, muito menos que o tenha assinado sem apropriar-se de uma cópia. Mas a existência deste esboço de projeto aponta, no mínimo, para as sinceras expectativas e intenções do governo peronista frente o retorno de Vargas ao poder. Nesse quesito, portanto, não parecem restar dúvidas na historiografia.

Não obstante, as interpretações sobre o Pacto ABC têm se concentrado, sobretudo, na explicação de duas questões fundamentais: seu significado para a política externa brasileira e as razões do seu fracasso.

Moniz Bandeira – referência no estudo das relações triangulares Argentina-Brasil-Estados Unidos – defendeu que o relacionamento com a Argentina peronista e a perspectiva de formação de um bloco econômico sub-regional representaram, para o governo Vargas, um elemento de barganha nas negociações com os Estados Unidos. Conforme avaliou,

[...] Vargas, provavelmente alimentara em Perón, através de Batista Lusardo, a esperança de que o Brasil aceitaria participar de uma *entente* com a Argentina e o Chile, mais com o propósito de abrir perspectivas internacionais, que lhe aumentassem o poder de barganha e espicaçassem os Estados Unidos, com os quais já enfrentava crescentes dificuldades, do que pelo desejo de orientar sua política exterior naquela direção.¹³⁴

¹³³ O “Acordo-Protocolo” está reproduzido em ALMEIDA, Hamilton. *Sob os olhos de Perón: O Brasil de Vargas e as relações com a Argentina*. Rio de Janeiro / São Paulo: Record, 2005, p. 42-44.

¹³⁴ MONIZ BANDEIRA, Luiz A. *Estado Nacional de Política Internacional na América Latina: continente nas relações Argentina – Brasil (1930-1992)*. 2ª ed. São Paulo: Ensaio, 1995. p. 88.

A reprovação da proposta integracionista pelos círculos políticos brasileiros fora, entretanto, o resultado de uma ferrenha campanha oposicionista que, ao inviabilizar o aprofundamento dos laços econômicos entre os governos de Vargas e Perón, procurava garantir o predomínio de certos interesses norte-americanos na economia brasileira: “[...] pela sua boa orquestração, a campanha da UDN contra a Argentina parecia mais a ação de um *lobby*, com o objetivo de talar o mercado para a colocação dos excedentes de trigo dos Estados Unidos”¹³⁵.

Para o historiador Nelson Werneck Sodré, a tentativa de aproximação entre Vargas e Perón figurou como resultado do estreitamento para o Brasil das margens de manobra defronte aos Estados Unidos, isto é, como uma alternativa possível a ser explorada no estreito cenário de cooperação internacional do pós-guerra. Da mesma forma, Werneck Sodré avaliou o fracasso da *aliança* do “ABC” como: “A fúria desencadeada pela propaganda reacionária, diante do que as forças do atraso viam como atividade criminosa porque lesiva aos seus lucros e interesses, não teve limites”¹³⁶.

Pesquisas mais recentes, como as de Ana Luiza Reckziegel¹³⁷ e Mônica Hirst¹³⁸, procuraram enfatizar uma ou outra interpretação sobre o significado para o Brasil dessa tentativa de *acordo* trinacional no Cone Sul. A primeira apresentou o Pacto ABC como parte de uma estratégia de negociação com os Estados Unidos (barganha diplomática), e a outra, como desdobramento da postura pragmática de Vargas de “[...] evitar que se fechassem definitivamente as portas para um engajamento desta natureza”¹³⁹. Em ambos os estudos, entretanto, a análise é desenvolvida a partir da confrontação das posições divergentes do Embaixador João Batista Lusardo e do Chanceler João Neves da Fontoura, cada um a representar projetos políticos antagônicos presentes no governo Vargas, ambiguidade esta que inviabilizaria a aceitação da proposta integracionista no Brasil naquela conjuntura política. Nas palavras de Reckziegel: “O fracasso da estratégia em questão está intimamente ligado à divisão política interna”¹⁴⁰.

¹³⁵ Idem, *Op. cit.*, 1987, p.29. O livro do jornalista e político udenista Mário Martins, publicado em 1950, pode ser considerado um libelo do antiperonismo no Brasil.

¹³⁶ SODRÉ, Nelson W. Vargas e o desenvolvimento do capitalismo no Brasil. In: _____. *Capitalismo e Revolução Burguesa no Brasil*. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1990, p. 155.

¹³⁷ RECKZIEGEL, Ana L. G. S. *O Pacto ABC: as relações Brasil-Argentina na década de 1950*. Rio Grande do Sul: Ediupf, 1996.

¹³⁸ HIRST, Mônica. *O pragmatismo impossível: a política externa do Segundo Governo Vargas (1951- 1954)*. Rio de Janeiro: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, 1990.

¹³⁹ Idem, p. 30.

¹⁴⁰ RECKZIEGEL, *Op. cit.*, 1996, p. 169. Outras duas pesquisas recentes também chegaram à mesma conclusão: a primeira abordando-o da perspectiva do acirrado debate na imprensa em 1954 e a outra, a partir da percepção do corpo diplomático argentino no Brasil sobre as dificuldades do governo Vargas frente às instituições estatais, particularmente o Itamaraty. Ver, respectivamente, ALMEIDA, *Op. cit.*, 1998; e ALMEIDA, *Op. cit.*, 2005.

Haveria, portanto, um consenso na historiografia em relação a este último ponto: a instabilidade do sistema político brasileiro e a frustração da estratégia conciliatória entre as distintas forças políticas em jogo inviabilizaram a adesão brasileira ao projeto do Pacto ABC, seriamente cogitada por Vargas, quer fosse para pressionar aos Estados Unidos ou para criar uma alternativa de cooperação visando ao desenvolvimento econômico. As diferenças interpretativas ocorrem, no entanto, no que se refere ao significado do acordo e ao sentido que ele assumiu para a política exterior de Vargas, embora seja possível encontrar opiniões consensuais entre as duas leituras supracitadas:

[...] A solidariedade com a Argentina e o alinhamento com os Estados Unidos não eram, em princípio, necessariamente, excludentes. Argentina e Estados Unidos tentaram, inclusive, melhorar as relações entre si naquele período. Vargas manejava a política externa com esses elementos, procurando beneficiar-se de uma e outra das situações. A radicalização das opiniões da sociedade brasileira, que a crise política precipitou, inviabilizou essa forma de condução.

[...] [Vargas] Conhecia os limites internos de sua política, porém não desejava fechar completamente a porta a uma colaboração com a Argentina. Não descartava a perspectiva de aumentar o seu poder de barganha frente aos Estados Unidos com a hipótese de uma união com a Argentina.¹⁴¹

Ainda que convidativa a ideia de que a instabilidade do sistema político brasileiro teria inviabilizado a adesão do país à proposta de integração do ABC, e, portanto, de que as razões de sua frustração devam ser buscadas nas relações de poder entre distintas forças políticas presentes no governo Vargas¹⁴², está pressuposto nessa explicação que Getúlio Vargas fosse ou permanecesse receptivo a tal proposta e que, além disso, as razões de seu impedimento eram alheias a sua vontade, ou melhor, não se vinculavam à forma como conduziu (ou pretendia fazê-lo) o relacionamento de seu governo com a Argentina peronista. Em outras palavras, Getúlio Vargas e os que o apoiavam nessa empreitada estiveram, por essa perspectiva, à espera de uma oportunidade para engajar-se com a Argentina e Chile em um bloco econômico, quer como alternativa às estreitas oportunidades de cooperação no imediato pós-guerra ou como elemento de barganha nas negociações com os governos norte-americanos. Este, aliás, teria sido o sentido último para Vargas – embora nunca tenha se pronunciado a respeito – ter acalentado as expectativas do governo Perón acerca de suas intenções de formar a aliança do ABC.

¹⁴¹ SANTOS, Daniella X. *Vargas e Perón: a política exterior brasileira para a Argentina nos anos 50*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, 1991, p. 105-106.

¹⁴² A instabilidade político-institucional no Brasil do segundo Vargas tem sido, aliás, explorada como explicação para muitos aspectos críticos de seu governo, desde o fracasso conjuntural de sua política econômica e social até escândalos mais pontuais.

Ao contrário dessa interpretação, seria factível sustentar a hipótese de que o *affair* Perón possuía um “lugar” bastante preciso na política exterior brasileira do período, bem diferente da indeterminação pressuposta no pragmatismo com que o governo Vargas buscava orientar suas relações exteriores. Nesse sentido, se é possível afirmar que uma orientação pragmática tenha predominado no relacionamento com a Argentina, não teve ela o intuito nem de incitar os Estados Unidos pressionando-o a ceder frente às reivindicações brasileiras, tampouco o propósito de garantir a prontidão da Argentina caso a aliança lhe fosse a algum momento conveniente. As razões para Getúlio Vargas ter adotado uma postura omissa e titubeante frente à proposta portenha de integração sub-regional – embora não faltassem oportunidades para uma postura contrária – devem ser buscadas no próprio significado que as relações com a Argentina tiveram para seu governo.

Nesse sentido, ciente do interesse persistente do presidente Juan Perón em patrocinar um bloco econômico sul-americano com a participação brasileira¹⁴³ e acossado pela dependência do fornecimento de trigo argentino para o país, Getúlio Vargas evitou o debate interno sobre a conveniência de pactuar com Argentina e Chile porque previa a onda oposicionista que ele iria gerar e, também, porque diagnosticava dificuldades no relacionamento comercial com o regime peronista caso rejeitasse peremptoriamente o convite de Juan Perón. Manteve-se, deliberadamente, ambíguo nas relações com a Argentina: ao acenar com o retorno de João Batista Lusardo para a Embaixada em Buenos Aires, contemplava as expectativas de Perón e mantinha-o receptivo às necessidades comerciais brasileiras; ao evitar se encontrar pessoalmente com o líder argentino e jamais ter-se pronunciado sobre a questão, reduzida ao mínimo tolerável as críticas da oposição. Desnecessário dizer que, apesar da figura presidencial ter sido o vértice do processo decisório em política externa, Getúlio compartilhava essa orientação pragmática na condução do relacionamento com a Argentina e da política externa como um todo com outros importantes setores e personagens da burocracia civil e militar estatal.

Em síntese, Getúlio Vargas não desejava uma maior aproximação com a Argentina para além das relações comerciais bilaterais conforme pretendia Perón, muito menos acalentava a expectativa de poder aprofundá-la ainda no seu mandato, tanto por julgá-la inviável naquela conjuntura política doméstica quanto por reconhecer que a proposta

¹⁴³ Para uma análise da centralidade que a ideia da formação de um bloco de nações sul-americanas teve na política exterior peronista ao longo de seus dois mandatos consecutivos, ver SIEPE, *Op. cit.*, 2007. O autor defende a tese de que integração econômica regional preconizada por Perón fora mal compreendida pelas elites políticas brasileiras, aferradas à tradicional vinculação do Brasil aos Estados Unidos. Somada a isso, a rivalidade entre Argentina e Brasil pela hegemonia subsistêmica teria impedido Getúlio Vargas de levar adiante os entendimentos, aos quais era favorável, com o vizinho portenho.

peronista não satisfaria aos interesses nacionais, para os quais insistentemente procurou aportes junto ao governo dos Estados Unidos e, por seu intermédio, nas instituições financeiras internacionais¹⁴⁴.

A publicização do suposto acordo secreto entre Argentina, Brasil e Chile no início de 1953 e sua retomada no cenário de crise política que se configurou em 1954 – agora como escândalo político contra o presidente – confirmariam, por um lado, a conveniência política para o governo Vargas de ter adotado uma estratégia pragmática no relacionamento com a Argentina, em tempo de garantir a assinatura de um novo acordo comercial bilateral (março/1953) antes de ver-se esgotadas as expectativas portenhas de concretização da aliança sub-regional, “denunciadas” por Perón em novembro de 1953. Mas, por outro, apontariam para o equívoco tático de conduzir tais relações de forma imprecisa, ainda que necessária, dando margem a suspeitas e acusações que contribuiriam para o recrudescimento da crise política nos últimos meses de seu governo.

Antes, contudo, de analisarmos tais hipóteses, convém nos aprofundarmos no encadeamento factual que trouxe o episódio do “ABC” para o primeiro plano do debate político nacional.

3.1 – Expectativas e desapontamentos: a proposta de integração sub-regional no Brasil

A denúncia do Pacto ABC na imprensa brasileira em março/abril de 1954, como desdobramento da divulgação de um discurso de novembro do ano anterior atribuído ao presidente argentino, fora antes o desfecho de um processo sistemático de oposição e rejeição ao aprofundamento das relações entre Brasil e Argentina do que o motivo principal para a inviabilidade dessa proposta integracionista no Cone Sul. Àquela altura, tanto o anseio do líder peronista de encontrar-se pessoalmente com Vargas para aprofundar as negociações visando ao estreitamento dos laços econômicos quanto a manobra reticente do presidente brasileiro de esquivar-se sem ofuscar as esperanças portenhas já tinham perdido vigor. Restaram as críticas e frustrações.

Em 11 de novembro de 1953, o líder argentino Juan Domingos Perón pronunciou, em caráter secreto, na Escola Nacional de Guerra, um discurso em que reafirmava aos oficiais

¹⁴⁴ Sobre as relações Brasil – Estados Unidos durante o segundo governo Vargas, ver DALIO, Danilo J. *A barganha nacionalista-pragmática: a política externa do segundo governo Vargas para os Estados Unidos*. Dissertação de Mestrado, Unicamp, 2009.

argentinos as suas pretensões de formar conjuntamente com Brasil e Chile um bloco econômico como a melhor estratégia de defesa para a América Latina.¹⁴⁵

Além de observações geopolíticas sobre a segurança continental e o sistema político internacional, no qual a América do Sul figurava como “[...] la zona del mundo donde todavía, [...] está la mayor reserva de materia prima y alimentos del mundo”¹⁴⁶, o presidente Perón revelaria em tal pronunciamento suas tratativas e articulações oficiosas com Getúlio Vargas – mantidas por intermédio de representantes do governo brasileiro: o Embaixador João Batista Lusardo, o *trabalhista* João Goulart e o jornalista Geraldo Rocha – e com o líder chileno Gen. Ibañez Del Campo, para concertar um bloco regional que uniria as economias dos respectivos países inicialmente em uma união aduaneira.

Tal manifestação de interesses e objetivos pelo presidente Juan Perón não representava, por um lado, nenhuma novidade para o *mainstream* da política brasileira, uma vez que já o tinha feito em fevereiro daquele mesmo ano quando de seus acertos formais com o presidente chileno para a assinatura da Ata de Santiago, causando forte celeuma na política brasileira e uma reprovação oficial por parte do Ministro João Neves da Fontoura.

De fato, desde fevereiro de 1953 já se tinha conhecimento da proposta peronista de formação de um bloco sul-americano integrado por Argentina, Brasil e Chile,¹⁴⁷ amplamente

¹⁴⁵ O referido discurso foi publicado em PERÓN, Juan D. *Latinoamérica: ahora o nunca*. Buenos Aires: Ed. Argentinas, 1973, Cap. 3, p. 89-110.

¹⁴⁶ Idem, p. 94. O discurso de Perón fora pronunciado na Escola Nacional de Guerra, que congregava, na época, reduzido número de oficiais, e não na Escola Superior de Guerra, cujo acesso era mais livre às patentes superiores. Apesar de impresso pelo Ministério da Defesa em um folheto de 17 páginas e enviado a todos os oficiais, sob recibo, a fim de evitar seu extravio, um dos oficiais presentes, simpático à resistência antiperonista, permitiu que se fotocopiasse seu exemplar, o qual seguiu posteriormente para Montevidéu, de onde os exilados do regime de Perón trataram de lhe dar publicidade. No Brasil, o discurso veio à luz somente em oito de março de 1954, publicado no jornal “Tribuna da Imprensa”, do Rio de Janeiro, de propriedade de Carlos Lacerda, opositor declarado de Vargas. Cf. CARNEIRO, *Op. cit.*, 1978, p. 472, nota 60.

¹⁴⁷ Pode-se inclusive considerar que o projeto peronista de integração sul-americana era conhecido na América Latina antes mesmo de tê-lo proposto oficialmente em fevereiro de 1953, em visita ao Chile. Ainda em 1943, em uma carta circular reservada unicamente aos membros do GOU (Grupo de Oficiales Unidos), e cuja redação se atribui ao seu então secretário, o tenente-coronel Juan Perón, ficaram claramente expressas as intenções em matéria de política internacional dos militares que se preparavam para tomar o poder na Argentina, a saber, a formação de alianças político-econômicas com os países do continente sob a tutoria do exército argentino. Durante sua primeira presidência (1946-1950), Perón insistentemente buscou aproximar-se de Peru, Bolívia e Paraguai com o objetivo de formação de uma aliança entre Lima-La Paz-Assunção-Buenos Aires que fizesse frente à presença do Brasil no subcontinente. Já no primeiro quinquênio dos anos 50, a ascensão ao poder de Vargas no Brasil e Ibañez Del Campo no Chile deu-lhe a oportunidade de propor a ressurreição do Pacto ABC. Neste cenário, a publicação na revista *Democracia* de Buenos Aires, em 20 de dezembro de 1951, de um artigo de autoria de Descartes (provável pseudônimo de Perón), intitulado “Confederações continentais”, recuperava a ideia do ABC e conclamava os países sul-americanos à integração: “O futuro mediato e imediato, num mundo altamente influenciado pelo fator econômico, impõe a consideração preferencial desse fator. Nenhuma nação ou grupo de nações pode enfrentar a tarefa que um tal destino impõe, sem unidade econômica”. Cf. *Confederações Continentais*. In: NOVAES E CRUZ, Adelina M. et. al. (Org.). *Impasse na democracia brasileira, 1951-1955*: coletânea de documentos. Rio de Janeiro: FGV, 1983, p. 256-258; Sobre a política exterior peronista para a América do Sul, conferir SIEPE, *Op. cit.*, 2007; e VEGA, Louis M. *Autopsia de Perón: balance del peronismo*. Barcelona: Tusquets, 1975, p. 105-123.

divulgado pelas agências de notícias no continente, após declaração oficial de Juan Perón em visita ao presidente chileno Carlos Ibañez Del Campo. Afirmando a oportunidade de reavivar o “Pacto ABC” que existira no início do século XX, Perón defendeu a solidariedade entre as três nações ante qualquer tipo de agressão ou intervenção externa. Na ocasião, e já acumulando várias tentativas frustradas de promover seu encontro com o presidente brasileiro, o mandatário argentino diz-se previamente autorizado por Getúlio Vargas a entabular negociações com o Chile a fim de concretizar o “acordo”, que previa, inicialmente, a formação de uma união aduaneira.¹⁴⁸

Não fora outra a reação entre os países do continente senão manifestar suspeição inquietante acerca tal objetivo, interpretado no Brasil como um *Anschluss*¹⁴⁹ à América Latina. No Rio de Janeiro, de prontidão, o Ministro das Relações Exteriores João Neves da Fontoura, em recepção ao vice-presidente boliviano Hernan Siles Zuazo, repudiou publicamente a proposição de Perón, alegando não interessar ao Brasil a formação de blocos regionais. Na oportunidade, o ministro brasileiro salientou ainda que a posição do governo brasileiro sempre fora de fidelidade aos princípios pan-americanos.¹⁵⁰

Quanto ao presidente Perón, desconcertado frente ao desmentido do Chanceler brasileiro, cujas declarações repercutiram internacionalmente, coube exigir uma definição do presidente brasileiro, e o fez por intermédio do Embaixador em Buenos Aires João Batista Lusardo. Na tentativa de contornar o incidente diplomático provocado por esse pronunciamento, Getúlio Vargas enviou a Buenos Aires o jornalista Geraldo Rocha, incumbindo-o de esclarecer ao governante argentino que tais declarações haviam sido feitas sem seu consentimento e que a situação política no Brasil se lhe apresentava desfavorável,¹⁵¹

¹⁴⁸ GV 53.02.05/3, Carta de Batista Lusardo a Getúlio Vargas, de 05/02/53; GV 53.01.09/4, Carta de Batista Lusardo a Getúlio Vargas, de 05/03/53.

¹⁴⁹ “Perón quer anexar o Chile como núcleo central da unidade latino-americana”, *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 19/02/1953. A associação das ações e práticas do regime peronista ao nazismo fora recorrente na política brasileira. Nesse sentido, comparou-se o acordo aduaneiro firmado entre Argentina e Chile em fevereiro de 1953 – a Ata de Santiago –, ao *Anschluss* alemão, termo que faz referência à anexação da Áustria pela Alemanha nazista em março de 1938, como parte de sua política expansionista. Ver, pois, as manchetes “Nuvens do Sul”, *O Globo*, de 19/02/1953 e “Anschluss na América Latina”, *Correio da Manhã*, de 19/02/1953.

¹⁵⁰ GV 53.02.18/1, Carta de João Neves da Fontoura a Getúlio Vargas, de 19/02/53; GV 53.02.28/1, Carta de Ciro de Freitas Vale a Getúlio Vargas, de 28/02/53; FONTOURA, João N. da. *Depoimentos de um ex-ministro (Peronismo – Minerais Atômicos – Política Externa)*. Rio de Janeiro: Organização Simões Editora, 1957, p. 13-14.

¹⁵¹ GV 53.03.06/2, Carta de Juan Perón a Getúlio Vargas, de 06/03/53. Nesta carta a Vargas, Perón insistiu: “Yo solo deseo reafirmarle que estoy leal y sinceramente en la posición de siempre. Mi política es precisamente la de la sinceridad más absoluta como he tratado de probarle en todas las circunstancias, cumpliendo lealmente cuanto nos habíamos prometido hace tres años”. E continua: “Mis deseos más fervientes serían llegar con Brasil a un acuerdo como el que hemos logrado con Chile y puede tener la absoluta persuasión que tanto este país como la Argentina están dispuestos a realizarlo en cualquier momento, sobre bases leales, sinceras, justas y honorables”.

mas evitando desfazer-se do suposto “compromisso” integracionista assumido com líder argentino.

A esse momento de tensão e desconforto nas relações diplomáticas entre Argentina e Brasil seguiu-se um período de esfriamento da empolgação inicial que acompanhou a ascensão de Vargas ao poder e que havia se revigorado com a reeleição de Perón em 1951¹⁵². Assim, o relacionamento entre os dois países que já vinha marcado pela desconfiança mútua de suas classes dirigentes – consequência dos rumos políticos divergentes adotados durante a Segunda Guerra Mundial – restringir-se-ia a negociações acerca de um novo acordo comercial, firmado em março de 1953, indispensável naquela conjuntura à economia de ambos os países.

Por outro lado, o discurso de novembro de 53, em tom de desapontamento, acrescentava ainda, além do que já se sabia, algumas apreciações críticas referentes à política interna brasileira: acusava-se o Ministério das Relações Exteriores do Brasil de ser uma “institución supergubernamental”¹⁵³ responsável por impedir a aproximação entre os dois países; revelava-se que o comprometimento de Vargas com sua proposta retroagia a 1950; e ainda reiterava que seu governo havia contado com a anuência do presidente brasileiro para primeiramente concertar a formação do arranjo regional com o presidente Ibañez do Chile. O pronunciamento feito exclusivamente aos militares argentinos não deixava dúvidas quanto à ocasião em que Vargas e Ibañez haviam realmente se “comprometido” com o projeto:

Getúlio Vargas estuvo total y absolutamente de acuerdo con esta idea, y en realizarla tan pronto él estuviera en el gobierno. Ibañez me hizo exactamente igual manifestación, y contrajo el compromiso de proceder al mismo.¹⁵⁴

Criava-se, portanto, uma grande oportunidade a ser explorada pela oposição brasileira no contexto de uma grave crise político-institucional que acoitava o governo Vargas. Desde a mudança ministerial de junho de 1953, logo após as movimentações grevistas de março/abril (Greve dos 300 mil), se iniciara uma onda de acusações, encabeçada pelo jornal *O Estado de*

¹⁵² Os primeiros contatos entre Vargas e Perón são um exemplo de uma “suposta” afinidade inicial de pontos de vista. Cf. GV 50.07.06, Carta de Juan Perón a Getúlio Vargas, de 06/07/1950; GV 50.10.18, Carta, sem assinatura, a Juan Perón; GV 51.01.24/1, Carta de Juan Perón a Getúlio Vargas; GV 51.06.17, Carta de Juan Perón a Getúlio Vargas;

¹⁵³ PERÓN, *Op. cit.*, p. 103. Esta era, aliás, a percepção predominante nos relatórios da embaixada argentina no Rio de Janeiro. Em 27 de setembro de 1954, um dos documentos afirmava: “[...] o Brasil pretende opor-se aos ‘blocos regionais’ na América, com o pretexto de que eles são contrários à Organização dos Estados Americanos, por significar um fracionamento da unidade do continente. Na realidade, é sabido que tais ‘blocos’ constituem o início de vinculações mais estreitas. Mas o Brasil, então, atua paradoxalmente e, para ir contra tais ‘blocos’, forma um ‘contrabloco’, o qual, a seu juízo, se enquadra no sistema pan-americano”. ALMEIDA, *Op. cit.*, 2005, 298.

¹⁵⁴ Idem, p. 101. Ou seja: Perón referia-se a acordos e compromissos prévios à ascensão de Getúlio ao poder no Brasil. Este seria um dos argumentos presentes na denúncia do ex-chanceler João Neves da Fontoura para acusá-lo de exercer uma política paralela às instituições nacionais.

S. Paulo, sobre as supostas articulações do então Ministro do Trabalho João Goulart, em nome de Vargas, para estabelecer no Brasil uma ditadura de tipo sindicalista, à semelhança do governo peronista na Argentina.¹⁵⁵

No início de 1954, um renovado alarido antepor-se-ia no caminho do entendimento entre as duas nações. Em março daquele ano, a imprensa carioca anunciou com estardalhaço o referido discurso de Perón¹⁵⁶ recebido de refugiados políticos argentinos em Montevidéu – tendo alguns exemplares sido entregues ao Deputado Flores da Cunha (UDN-RS)¹⁵⁷ que fê-los chegar ao então ex-Chanceler João Neves, ao Congresso e à imprensa – cujo conteúdo fora apresentado à sociedade como uma afronta ao Brasil e a suas instituições e uma inapelável acusação contra Getúlio Vargas.¹⁵⁸ Uma enxurrada de reportagens, editoriais e comentários preencheram as páginas dos periódicos brasileiros, cujas matérias em síntese convergiam para a acusação de “traidor da pátria” contra Vargas.

Embora a Embaixada Argentina no Brasil tenha declarado o texto apócrifo, e, diante disso, o Itamaraty dado o caso por encerrado¹⁵⁹, as forças políticas opositoras ao presidente Vargas insistiram em acalantar a discussão na imprensa e no Congresso, passando a debater sua autenticidade e a veracidade das alegações nele contidas. A 4 de abril de 1954, João Neves da Fontoura publicou na imprensa um artigo intitulado “Meu Depoimento”, contendo 32 laudas de acusações contra Vargas e Perón, considerados por ele conspiradores contra o destino da nação¹⁶⁰. Tais acusações estenderam-se ainda ao ex-embaixador João Batista Lusardo, ao jornalista Geraldo Rocha e ao então ex-Ministro do Trabalho João Goulart, supostos cúmplices de uma para-diplomacia oficiosa pela qual intermediaram a troca de

¹⁵⁵ BRANDI, *Op. cit.*, 1985, p. 275. Sobre a repercussão internacional da suposta vinculação entre Goulart e Perón, ver: OA, Cartas de João Carlos Muniz a Osvaldo Aranha (Agosto/1953), onde se reproduz cópias de vários artigos publicados no New York Times. Ver também “Peronismo do Sr. Goulart”, *Correio da Manhã*, 29/09/1953.

¹⁵⁶ “A POLÍTICA internacional argentina”, *Tribuna da Imprensa*, RJ, 8/03/1954, p. 5.

¹⁵⁷ BRASIL. *Anais da Câmara dos Deputados Federais*. Congresso Nacional, 1954, 2ª Sessão (17/03) p. 135-139; 6ª Sessão (23/3) p. 424; 8ª Sessão (25/03) p. 549. Nas palavras do Deputado Federal udenista Flores da Cunha: “[...] há duas semanas, tendo ido à fronteira do Rio Grande do Sul, [...], li, em Santana do Livramento, alguns folhetos contendo o discurso do General Perón e depois, ao regressar a Pôrto Alegre, já os encontrei, circulando pelas mãos de todo o mundo” (2ª Sessão (17/03), p.135-136).

¹⁵⁸ Um minucioso levantamento do debate travado na imprensa carioca acerca do Pacto ABC está em ALMEIDA, *Op. cit.*, 1998.

¹⁵⁹ GV 54.02.20/4, Carta de Orlando Leite Ribeiro a Getúlio Vargas. Em anexo, comunicado da Embaixada Argentina no Brasil asseverando a falsidade do discurso de 11 de novembro e nota do Itamaraty isentando o Presidente Vargas de qualquer envolvimento com Juan Perón. Ver também BRASIL. *Anais da Câmara dos Deputados Federais*. Congresso Nacional. 1954, 18ª Sessão (09/04/1954), p. 567-568 e 588-589.

¹⁶⁰ “Meu Depoimento” está publicado em FONTOURA, João N. da. *Depoimentos de um ex-ministro (Peronismo – Minerais Atômicos – Política Externa)*. Rio de Janeiro: Organização Simões Editora, 1957, p. 9-63. Ver também, na íntegra, em: BRASIL. *Anais da Câmara dos Deputados Federais*. Congresso Nacional, 1954, 15ª Sessão (05/04) p. 266-280.

mensagens entre Vargas e Perón, à revelia do Itamaraty, para a formação de uma aliança “secreta” no Cone Sul.

Conforme especificou Paulo Renan de Almeida, o debate iniciado na imprensa brasileira percorreu três fases¹⁶¹: na primeira, a partir de março de 54, procurou-se averiguar a autenticidade do discurso, o qual, pela verossimilhança com outras manifestações públicas do líder argentino, inclusive se confrontadas com o “Manifesto de Mayo” do Grupo de Oficiais Unidos (GOU) pelo qual Juan Perón ascendeu ao poder na Argentina em 1943¹⁶², teria ficado satisfatoriamente comprovado; na segunda, que ganhou ímpeto no mês de abril de 1954, seguindo o desmentido da Embaixada Argentina no Brasil¹⁶³, buscou-se comprovar o alegado envolvimento de Vargas com o projeto integracionista do líder portenho, inspirado na denominada “Tercera Posición”, uma postura internacional equidistante dos blocos encabeçados pelas duas potências hegemônicas no conflito bipolar; e, por último, logo após publicação do depoimento acusatório do então ex-ministro das Relações Exteriores João Neves da Fontoura (1951-1953)¹⁶⁴ e sua contestação pelo Chefe da Casa Civil, Lourival Fontes, em que afastava qualquer veleidade de envolvimento de Vargas com os planos peronistas para a América do Sul¹⁶⁵, as manifestações e acusações na imprensa arrefeceram.

Os apontamentos contrários ao presidente Vargas ou as declarações em sua defesa¹⁶⁶ não se restringiram, entretanto, à imprensa carioca, repercutindo intensamente no Congresso Nacional. Em 9 de Abril de 1954, o representante da União Democrática Nacional na Câmara dos Deputados, Bilac Pinto, encaminhou requerimento ao presidente da Casa, Nereu Ramos, a fim de que convocasse o recém empossado Ministro das Relações Exteriores, Vicente Ráo,

¹⁶¹ ALMEIDA, *Op. cit.*, 1998.

¹⁶² O Grupo de Oficiais Unidos (GOU) representava uma *loggia* militar, simpatizante dos regimes totalitários, que professava o nacionalismo político e econômico, defendendo a autonomia da Argentina na política internacional. Sobre o Golpe Militar de 1943, pelo qual Juan Perón ascende ao poder, ver ROUQUIÉ, Alain. *Poder militar y sociedad política en la Argentina*, II (1943-1973). 11ª impresión. Buenos Aires: Emecé editores, 1998.

¹⁶³ GV 54.02.20/4, Carta de Orlando Leite Ribeiro a Getúlio Vargas (30/03/1954). Com a repercussão, a partir de março de 1953, da pretensa participação de Vargas em uma aliança secreta com Perón, o embaixador Batista Lusardo, acusado pela oposição de intermediar as principais articulações para formação do Pacto ABC e, por isso, desgastado frente ao governo dos dois países, seria substituído em outubro de 1953 por Orlando Leite Ribeiro, cuja posição sobre a integração econômica era mais afinada ao pragmatismo de Vargas. Cf. GV 54.01.15/2, Carta de Orlando Leite Ribeiro a Getúlio Vargas (15/01/1954).

¹⁶⁴ “Meu Depoimento”, de João Neves da Fontoura, foi publicado no dia 4 de Abril de 1954, no jornal “Tribuna da Imprensa”, do Rio de Janeiro. Posteriormente foi publicado em FONTOURA, *Op. cit.*, 1957, p. 9-63. Foi também integralmente reproduzido em BRASIL. *Anais da Câmara dos Deputados Federais*. Congresso Nacional, 1954, 15ª Sessão (05/04/1954), p. 266-280.

¹⁶⁵ Os contra-argumentos utilizados por Lourival Fontes, mas antes esboçados em bilhetes pelo próprio Vargas, foram publicados no dia 7 de Abril de 1954, em “Diário de Notícias”, do Rio de Janeiro. Ver o depoimento do Chefe da Casa Civil, em GC 54.04.05, In: NOVAES E CRUZ, *Op. cit.*, 1983, p. 266-271. Ver também o nono capítulo, “Perón: a ligação que não houve”, de FONTES e CARNEIRO, *Op. cit.*, 1966, p. 69-72.

¹⁶⁶ “Debate Impatriótico e Antinacional”, *Última Hora*, Rio de Janeiro, 15/03/1954, Capa.

para prestar informações a respeito das relações entre Brasil e Argentina, dando ênfase sobretudo à aproximação entre Vargas e Perón¹⁶⁷. Conquanto Vicente Ráo não chegasse a ser convocado, o fato é expressivo da intensa polêmica e dos acalorados debates que se travaram no Senado e na Câmara dos Deputados, entre parlamentares oposicionista e situacionistas, a culminar em uma denúncia encaminhada ao Congresso por Wilson Leite Passos – estudante que organizara os comitês pró-Eduardo Gomes na campanha eleitoral de 1950 – em que se solicitava o impedimento presidencial. Os debates na Câmara em torno do *impeachment* de Vargas iniciaram-se no dia 2 de junho, e a 16 do mesmo mês a Câmara recusou o pedido, apresentando votação de 136 votos contrários e 35 favoráveis, sem que com isso a proposta fosse enviada ao Senado.¹⁶⁸

Ao somar-se a outros escândalos que surgiram no cenário político brasileiro no primeiro semestre de 1954, o Pacto ABC, ainda que não tenha sido o *leitmotiv* para o trágico desfecho do segundo governo Vargas, engrossou o repertório de acusações e denúncias contra as quais o presidente e seus aliados tiveram que se defrontar.¹⁶⁹

Para se entender o fato do projeto “ABC” ter se tornado um escândalo na cena política brasileira apenas em 1954, embora a oportunidade já tivesse se apresentado, digamos, em início de 1953, é preciso ter em mente a gravidade daquele momento na conjuntura política do segundo governo Vargas. Ao ganhar um tom de denúncia contra a postura presidencial, a proposta de um pacto trinacional que se estaria arquitetando às margens dos canais institucionais brasileiros veio a corroborar a decisiva crise político-institucional que se instalara no mandato getulista a partir de 1953. O espocar de mobilizações grevistas contra a carestia de vida, a reforma ministerial de meados de 1953, o retraimento dos cortejados empréstimos para o financiamento dos projetos elaborados pela Comissão Mista Brasil – Estados Unidos, o acirramento da oposição militar sob a influência da Cruzada Democrática, a elevação em 100% do salário mínimo em maio de 1954, o atentado da Rua Toneleros, entre outros episódios, traçaram os contornos do quadro de crise, tornando insustentável a política conciliatória de Vargas no sistema político brasileiro.

¹⁶⁷ GC 54.04.29, In NOVAES E CRUZ, *Op. cit.*, 1983, p. 271-272. Cf. BRASIL. *Anais da Câmara dos Deputados Federais*. Congresso Nacional, 1954, 15ª Sessão (05/04) p. 244, Requerimento N. 1.962, do Deputado Aliomar Baleeiro (UDN/BA). O referido requerimento foi apreciado na Câmara em 22/04, 21ª Sessão, p. 142-150.

¹⁶⁸ NOVES E CRUZ, *Op. cit.*, 1983, p. 273 e segs.

¹⁶⁹ Sobre a sucessão de acontecimentos que desembocaram na crise política que conduziu o governo Vargas ao seu trágico desfecho, ver GOMES, Ângela de Castro (Org.). *Vargas e a crise dos anos 50*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994; BRANDI, *Op. cit.*, 1985. Ver também os depoimentos de ilustres coevos sobre a crise final do governo Vargas, em LIMA, Valentina da Rocha (Coord.). *Getúlio, uma história oral*. Rio de Janeiro: Record, 1986, p. 187 e segs.

Apesar dessa trama narrativa sobre o escândalo do projeto abecista não ser suficiente para explicar o fracasso do Pacto ABC e o significado que as relações com a Argentina assumiram no segundo governo Vargas, ela é rica em sugestões e questionamentos que orientarão a análise seguinte:

- a) Havia uma forte e persistente oposição no cenário político brasileiro ao governo peronista, resultante de uma disputa acirrada pela orientação que a diplomacia política e econômica deveria adotar nas relações exteriores do Brasil com os países da América Latina e, particularmente, com a Argentina.
- b) A possibilidade de aprofundamento da cooperação entre Brasil e Argentina, para além das tradicionais relações comerciais, era vista com receio tanto pelo que a política exterior peronista da *Tercera Posición* representava internacionalmente (equidistância entre os blocos capitalista e socialista) quanto pelo que um acordo trinacional “ABC” poderia significar para a correlação de forças no continente (aventada possibilidade de contestação da hegemonia norte-americana na América do Sul).
- c) Por que razão Getúlio Vargas evitaria por tantas vezes o encontro pessoal com o presidente argentino Juan Perón? E, caso não pretendesse efetivá-lo, por que não o fez saber ao vizinho? Enfim, por que acalentaria em Perón a expectativa de um compromisso que não pretendia ou pudesse cumprir?
- d) Estaria Getúlio Vargas explorando politicamente essas expectativas em torno da integração – presentes em todo o continente e não restrita somente ao líder peronista – em apoio a sua estratégia de barganha com os Estados Unidos? Ou sua intenção seria apenas manter uma alternativa aberta caso sua diplomacia econômica de cooperação com o governo norte-americano se mostrasse infrutífera? Se assim pretendia, por que então não o fez no final de 1953, no bojo do acirramento de seus discursos nacionalistas, quando o fim dos trabalhos da CMBEU já era certo, apesar da insistência brasileira em prorrogá-los, e os financiamentos concedidos ficaram aquém do previsto?
- e) Que conflitos dividiam a sociedade brasileira naquela conjuntura, capazes de inviabilizar politicamente a concretização do bloco ABC? A orientação esquiva de Getúlio no trato com a Argentina fora o resultado de uma correlação de forças desfavorável ou a decisão de adotá-la como estratégia independia do jogo político doméstico?

Frente a um episódio que se desdobrou por meio de canais quase sempre oficiosos entre os governos dos dois países, e que por isso não pôde ser apresentado como projeto de governo no Brasil, são inevitáveis as especulações mais gerais, que o enlaçam à dinâmica do sistema político brasileiro e aos aspectos mais significativos da política econômica exterior brasileira.

É, portanto, neste sentido, relacionando o episódio do Pacto ABC ao movimento das forças políticas internas (mas sem que daqui se extraia uma explicação teleológica¹⁷⁰), e articulando-o à política econômica exterior mais abrangente do governo Vargas (evitando subjugar-lo à política de barganha com os EUA), que se pode encontrar as evidências mais consistentes à compreensão da inviabilidade da adesão brasileira a essa proposta integracionista no Cone Sul naquela conjuntura histórica.

3.2 – Conflitos político-ideológicos e interesses econômicos no fracasso do ABC

A repercussão no Brasil da proposta peronista de integração regional constituiu-se, como apresentado acima, em um exemplo claro do entrelaçamento da política externa à política interna, isto é, a proposta ABC assimilara no seu desenlace a conturbada e, por vezes, insustentável política nacional de conciliação entre forças políticas e econômicas durante o segundo governo Vargas.

De um lado, ao defender o alinhamento político do Brasil ao Ocidente capitalista e aos princípios do pan-americanismo, e não raro manifestar-se favoravelmente à participação de capitais estrangeiros no desenvolvimento econômico do país, Vargas afinava sua política interna e exterior aos princípios do liberalismo econômico acordado em Bretton Woods. Tal perfil traduzia os anseios ideológicos de grupos e setores partidários de uma significativa abertura do mercado e da economia nacionais a produtos e capitais externos e de ampla cooperação com a posição de liderança dos Estados Unidos no continente e no mundo.¹⁷¹

¹⁷⁰ Tal perspectiva consistiria em ler o processo histórico a partir de seus resultados – no caso em apreço, a instabilidade e crise político-institucional do governo Vargas – e em considerar estes resultados como consequência necessária da origem do processo.

¹⁷¹ A análise de Ricardo Bielschowsky sobre as correntes do pensamento econômico brasileiro entre 1930 e 1964, e seus respectivos projetos econômicos, sugere que as delimitações ideológicas entre os diferentes grupos não são muito definidas e, por isso, suas nuances precisam ser bem matizadas. A corrente “neoliberal”, por exemplo, embora primasse pelo equilíbrio monetário e financeiro como forma de maximizar a eficiência dos mecanismos de mercado, não necessariamente se opunha explicitamente à industrialização, ora se omitindo ora considerando a necessidade de alguma diversificação industrial. Já no núcleo do pensamento “desenvolvimentista” encontravam-se três orientações distintas: a privada, defendendo o apoio estatal seletivo à acumulação privada; a pública “não nacionalista”, favoráveis ao planejamento estatal da industrialização com

De outro, ao assumir medidas de proteção do mercado e da economia nacionais, planejando o desenvolvimento econômico e orientando o processo de industrialização, Vargas imprimia à política interna e internacional de seu governo um perfil nacional-desenvolvimentista, o qual encontrava expressão ideológica em grupos e setores de orientação nacionalista, favoráveis ao intervencionismo e à regulação estatal na dinâmica econômica, e à defesa de uma postura mais autônoma do país na política internacional.

Não fosse pela condução realista e pragmática de iniciativas políticas e econômicas que marcaram a política exterior brasileira no período (Acordo Militar, CMBEU, Grupo Misto BNDE-CEPAL, etc.), seríamos tentados a afirmar que o traço característico da política governamental de Getúlio fora a ambiguidade, presente tanto no comportamento político interno quanto nas relações exteriores do país¹⁷². Da mesma forma, seríamos instigados a restringir as lutas político-ideológicas que circunscreveram o processo de definição da participação brasileira no projeto *abecista* a duas grandes correntes político-ideológicas: cosmopolitas e nacionalistas¹⁷³. Enquanto estes comemorariam a oportunidade de se desenvolver a economia nacional e defender a industrialização do país via integração regional sul-americana, aqueles veriam a formação de uma união aduaneira como obstáculo regional à livre circulação de capitais e mercadorias, além de oportunizar uma possível influência do “justicialismo” – doutrina peronista – no “trabalhismo” varguista.

Havia, entretanto, uma terceira orientação que, ciente das limitações e exigências da economia brasileira, entendia as relações exteriores do Brasil como um espaço de negociação e articulação sem lugar para dogmatismos e compromissos inexoráveis. Buscava-se, portanto, garantir ao país as condições e oportunidades que superassem os obstáculos estruturais ao seu desenvolvimento econômico. Daí que decisões e iniciativas governamentais aparentemente contraditórias ganhavam sentido, expressando uma unidade de atuação política e econômica

ênfase em soluções privadas; e a pública “nacionalista”, apoiando inversões e controle estatal sobre setores estratégicos. Havia ainda a corrente “socialista”, professando um nacionalismo radical, defensor da industrialização e da intervenção estatal, mas contrário a qualquer perspectiva de participação do capital estrangeiro. Cf. BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo, 1930-1964*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000. Nesse contexto, o período entre 1948-1952 significou a superação do debate sobre a vocação agrária do país, sendo substituído pela questão da orientação a ser adotada no processo de industrialização brasileira.

¹⁷² D'ARAÚJO, Maria C. S. *O segundo governo Vargas: 1951-1954*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982; e HIRST, Mônica. *Op. cit.*, 1990.

¹⁷³ Paralelamente ao intervencionismo desenvolvimentista e ao liberalismo, nacionalismo e cosmopolitismo caracterizaram-se como as lutas ideológicas fundamentais no processo de consolidação do capitalismo monopolista no Brasil dos anos 50. Representaram, aliás, pares opostos de binômios que se complementavam respectivamente. Cf. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Desenvolvimento e crise no Brasil (1930-1983)*. 15ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

pouco usual, mas conveniente e, por vezes, necessária¹⁷⁴. Essa postura *realista-pragmática* fazia coro ao próprio estilo político de Vargas e contava com adeptos na burocracia civil e militar estatal e em partidos políticos da base de sustentação do governo e, de certa forma, em setores “fisiológicos” dos partidos de oposição¹⁷⁵.

Seria uma atitude no mínimo apressada entender o fracasso do Pacto ABC no Brasil dos anos 50 como resultado de desencontros episódicos e crises diplomáticas pontuais nas relações entre Argentina e Brasil, tampouco como desdobramento esperado de uma rivalidade histórica entre os dois países. Não havia por parte do governo brasileiro a pretensão, declarada ou presumida, de mobilizar o Pacto ABC ou a aproximação com a Argentina a fim de pressionar os Estados Unidos, eixo central das relações externas brasileiras no período, a ceder às suas reivindicações por maior cooperação econômica e financeira, ainda que tal estratégia pudesse ter sido aventada, conforme veremos. Nem mesmo foi intenção do governo Vargas manter uma “porta aberta” caso a política de cooperação com o governo norte-americano falhasse.

A concretização de um arranjo integracionista sul-americano era uma opção inviável naquele contexto político-ideológico de conciliação instável entre grupos e classes sociais, que se faziam presente na sociedade e no governo brasileiro. Além disso, as tratativas em torno do Pacto ABC, e sobretudo as expectativas criadas pelo comprometimento tácito a que Vargas nunca pretendeu publicamente decidir-se, cumpriram, todavia, um importante papel na condução pragmática das relações exteriores do Brasil com a Argentina, ao garantir para o Brasil o fornecimento do trigo argentino, em uma fase de redução das colheitas e escassez do produto no mercado mundial. A vulnerabilidade brasileira diante da necessidade de abastecimento desse produto de primeira ordem seria sistematicamente debatida no Congresso Nacional, estando a Argentina peronista, alvo de críticas, entre os mais importantes parceiros comerciais do Brasil no período e, por conseguinte, os maiores exportadores desse cereal.

Duas ordens de questões complementares explicariam, portanto, a inviabilidade de um desfecho favorável à proposta de estreitamento de relações com a Argentina: os conflitos político-ideológicos entre grupos com interesses e visões distintas acerca do papel a que a

¹⁷⁴ FONSECA, *Op.cit.*, 1999; BASTOS, *Op.cit.*, 2001. A controvérsia sobre o caráter da política econômica do governo Vargas e sobre a existência de um projeto coerente de desenvolvimento econômico calcado na industrialização é um dos debates mais presentes na historiografia econômica brasileira, cujo tratamento foge ao escopo dessa pesquisa.

¹⁷⁵ A tese de Valeriano Mendes Ferreira Costa procura resgatar a importância dos partidos políticos no sistema federalista brasileiro, ao analisar a crise institucional que marca o segundo mandato de Vargas. Segundo o autor, o ataque sistemático da oposição ao governo Vargas, a partir de 1954, embora apoiado nas dificuldades do setor externo da economia, visavam, sobretudo às eleições de outubro de 1954. Cf. COSTA, Valeriano M. F. *Política de desenvolvimento econômico e crise institucional no segundo governo Vargas: 1951-1954*. Tese de doutoramento, USP, 1996.

integração econômica regional sul-americana poderia servir; e o sentido pragmático e instrumental a que o relacionamento com a Argentina fora efetivamente submetido.

* * *

Desde o governo de Eurico Gaspar Dutra (1946-1950), gestou-se no Brasil uma persistente resistência ideológica ao governo peronista, a qual se fortalecia amparando-se no processo de democratização do país, no viés americanista da política exterior brasileira e na oposição ao espectro varguista na política nacional.

Tal resistência, a se aprofundar durante o segundo governo Vargas, manifestar-se-ia fundamentalmente em dois sentidos: uma crítica direta ao que consideravam o caráter populista-autoritário¹⁷⁶ do governo de Perón na Argentina, a influenciar os governos vizinhos sul-americanos; e a afirmação reiterada da adesão brasileira ao ideal pan-americano, aos valores democráticos contra o comunismo e à política de defesa conjunta da América sob a vigilância norte-americana. Em qualquer dos casos, os liberais-conservadores¹⁷⁷ mobilizariam sempre o alinhamento ao Ocidente via apoio irrestrito aos Estados Unidos, como que para ressaltar o distanciamento do Brasil daquelas práticas e princípios defendidos pela política da *Tercera Posición*, associando-a ora ao neonazismo ora ao comunismo internacional.

Não por acaso, as relações diplomáticas entre Brasil e Argentina durante os governos de Eurico Gaspar Dutra e o primeiro mandato de Juan Perón se restringiriam a negociações comerciais para o fornecimento de trigo ao Brasil e a um encontro pessoal, em 1947, entre os dois presidentes na inauguração da Ponte Internacional Uruguaiana – Paso de Los Libres, em cumprimento a uma agenda meramente protocolar¹⁷⁸.

Durante o primeiro quinquênio após o término do conflito mundial, as críticas às relações do Brasil com a Argentina singraram por dois rumos, todavia, complementares. No âmbito político, fizeram-se pela associação do regime peronista ao processo de “fascistização” dos países latino-americanos, que, apesar de vitoriosa a democracia no *front*

¹⁷⁶ Acerca da violação da liberdade de imprensa pelo regime peronista, ver os discursos dos Deputados Coutinho Cavalcanti (PTB/SP), Pinheiro Chagas (PSD/MG) e Afonso Arinos (UDN/MG) respectivamente, In: BRASIL. *Anais da Câmara dos Deputados Federais*. Congresso Nacional, (1947, 4ª Sessão (28/03/1947), p. 419-420); (1951, 3ª Sessão (27/03/1951), p. 332-335); e (1951, 4ª Sessão (28/03/1951), p. 396-411).

¹⁷⁷ Representavam uma força política expressiva durante o imediato pós-guerra, liderada no Congresso pela chamada “Banda de Música” da UDN e, na imprensa, pela cadeia de jornais e rádios “Diários Associados” de Assis Chateaubriand. Embora se apresentassem como defensores do liberalismo econômico, colocavam-se em oposição declarada ao avanço das demandas sociais, como nos episódios das greves de 1953 e do aumento salarial em 1954. É irônico, no entanto, o fato de em inúmeras oportunidades terem questionado a violação da liberdade de imprensa portenha, ao tempo em que, por exemplo, vetavam a liberdade parlamentar do PC em 1947.

¹⁷⁸ DANESE, Sérgio. *Diplomacia presidencial: história e crítica*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999. p. 309. Na sua mensagem presidencial de 1948, Dutra apenas se refere à inauguração da Ponte Internacional Uruguaiana – Paso de Los Libres, mas nada diz sobre o encontro com Perón. DUTRA, Eurico G. Mensagem ao Congresso Nacional, 1948, p. 38. In: *Center for Research Libraries*, < <http://www.crl.edu/pt-br/brazil/presidential>>.

de guerra, continuava a reproduzir-se em meio aos regimes populistas, denunciados ainda em 1946 pela publicação do chamado Livro Azul¹⁷⁹. No Congresso Nacional, as manifestações dos parlamentares foram intensas:

Agora, diante de novos fatos que culminam nas afirmações do Departamento de Estado norte-americano, quero novamente alertar a Nação contra os perigos que a ameaçam. Nossa pátria está transformada em campo de operação do fascismo internacional. [...] delegados peronistas estão agindo no mesmo sentido em ligação com os fascistas brasileiros. [...] eles conspiram contra a democracia e, conseqüentemente, contra os direitos essenciais do povo brasileiro. São elementos indesejáveis em nossa Pátria.¹⁸⁰

Já no plano econômico, realizaram-se pela denúncia do desamparo a que permanecia a triticultura brasileira e a extrema dependência de importações do trigo argentino que fragilizavam as relações comerciais com aquele país e oneravam o balanço de pagamentos brasileiro. Assim como ficou conhecido, “o problema do trigo”, a depender exclusivamente da produção e dos preços argentinos, gerou inúmeras críticas tanto no Congresso como na imprensa¹⁸¹. A apoiar-se em inúmeras matérias publicadas nos principais jornais do país¹⁸², o Congresso Nacional questionava os termos em que se estavam realizando o comércio entre as duas nações, uma vez que o país do Prata não vinha cumprindo com sua parte, “[...] enquanto produtos brasileiros, que nos fazem falta ao consumo interno, lá se foram para a Argentina, sem resultados compensadores do nosso sacrifício!”¹⁸³

Os ataques às relações comerciais entre os dois países apoiavam-se, sobretudo, na denúncia dos termos do Convênio Brasil-Argentina de 30 de novembro de 1946¹⁸⁴ (preço a

¹⁷⁹ O referido “Livro Azul” correspondeu a um documento publicado em fevereiro de 1946 pelo governo norte-americano, aconselhado pelo subsecretário de Estado Spruille Braden, pouco antes das eleições presidenciais argentinas que levaram Juan Perón à presidência do país. Seu conteúdo apontava a cumplicidade de Perón e seus partidários com as potências do Eixo, mas o candidato pelo Partido Laborista utilizou-o para denunciar a interferência estrangeira nos assuntos internos do país, beneficiando-se com o slogan “Braden o Perón”. Cf. “El ‘Libro Azul’ de EE.UU contra Perón que no pudo evitar su victoria”, *Clarín*, Buenos Aires, 24/02/2006.

¹⁸⁰ Senador Sr. Domingo Velasco (UDN/SP). In: BRASIL. *Anais do Senado*. Congresso Nacional. Livro I, 1946, 8ª Sessão (15/02/1946), p. 282. Ver também: Senador Bernardes Filho (PRB/MG), Livro 2, 1946, 11ª Sessão (19/02/1946), p. 26-27; Senador Flores da Cunha (UDN/RS), Livro II, 1946, 11ª Sessão (19/02/1946), p. 33-34; Senador Hamilton Nogueira (UDN/DF), Livro I, 1948, 4ª Sessão (21/12/1947), p. 142-145.

¹⁸¹ Ver também o livro do jornalista Mário Martins (*Op. cit.*, 1950), sobretudo o capítulo “O pão que o diabo amassou”. Atuou como adido comercial na Argentina, de onde retornou, aos 37 anos, em 1950. No ano seguinte, conquistou uma vaga na Câmara de Vereadores do então Distrito Federal. Em 1955, elegeu-se deputado federal, pela União Democrática Nacional.

¹⁸² A exemplo do artigo: “Há trigo, mas não para o Brasil”, *Correio da Manhã*, RJ, 7/08/1946, p. 3. Ver também: BRASIL. *Anais do Senado*. Congresso Nacional. Livro 20, 1946, 120ª Sessão (7/08/1946), p. 160-162.

¹⁸³ Deputado Federal Pereira da Silva (PSD/AM). In: BRASIL. *Anais da Câmara dos Deputados Federais*. Congresso Nacional. 1946, 60ª Sessão (04/11/1946), p. 477.

¹⁸⁴ Segundo consta nos autos da Câmara dos Deputados Federais, o Convênio Brasil-Argentina de 1946 comprometia o vizinho a nos enviar mensalmente 100.000 toneladas de trigo, cujo preço não fixado oscilava em proporção crescente conforme o mercado internacional. Na mensagem presidencial de 1947, consta apenas que “a contribuição oferecida pelo Brasil em borrachas, pneumáticos, fios e tecidos corresponde à contribuição oferecida pela Argentina em trigo e caseína” (p. 21).

ser pago, contrapartida brasileira, entre outros) e no descumprimento em relação à quantidade pactuada de trigo enviada ao Brasil muito aquém das necessidades de abastecimento desse cereal.¹⁸⁵

Não faltariam, contudo, oportunidades para que se vinculassem as críticas de cunho político às econômicas. A nomeação de João Batista Lusardo para ocupar, pela sua segunda vez, o posto de Embaixador brasileiro em Buenos Aires ofereceria, portanto, o ensejo. A calorosa recepção que Lusardo recebera em Buenos Aires em maio de 1946¹⁸⁶, exemplo “[...] da violação flagrante das praxes diplomáticas e dos cânones mais rudimentares da cortezia e do respeito que se devem aos povos”¹⁸⁷, seria explorada no Congresso e na imprensa do Brasil com extremo oportunismo:

De qualquer modo, o Sr. Lusardo é para o Sr. Perón um embaixador ideal. É erro mandar para Buenos Aires como embaixador um homem do Rio Grande do Sul, em razão de ser êsse Estado brasileiro, quase um subúrbio da Argentina. Por causa disso é que ficamos na questão do trigo em atitude de suplicantes, em lugar de entrarmos em negociações de igual para igual, com a condição evidentemente de só tomarmos os compromissos que estivessemos na possibilidade de cumprir.¹⁸⁸

Dessa forma, com a hegemonia da orientação liberal-conservadora tanto na política interna como exterior do governo de Eurico Gaspar Dutra, a recrudescer após a aliança interpartidário PSD/UDN/PR e a cassação do registro do Partido Comunista em 1947, as relações entre Brasil e Argentina restringiram-se ao nível absolutamente indispensável, enquanto as críticas à postura peronista de boicote ao sistema interamericano (TIAR e OEA)¹⁸⁹ aliaram-se aos questionamentos à doutrina justicialista.

Havia, por outro lado, no Brasil do primeiro lustro pós-guerra, um esboço ainda tímido de defesa ideológica daquilo que consideravam para o país reivindicações fundamentais já

¹⁸⁵ Um debate interessante sobre a conveniência do Convênio Brasil-Argentina, encontra-se em BRASIL. *Anais do Senado*. Congresso Nacional. Livro 7, 1948, 89ª Sessão (30/07/1948), p. 659-668.

¹⁸⁶ Lusardo elegeu-se Deputado Federal pelo PSD gaúcho em 1946 e tomou posse no dia 5 de fevereiro daquele ano. Licenciou-se do cargo três meses depois, a 7 de maio, para assumir novamente a embaixada na Argentina, a 18 daquele mês. Acossado por denúncias que o acusavam de atuar como um embaixador a serviço de Perón, e frustrado por não conseguir dar solução ao “problema do trigo”, fora demitido do posto diplomático em 6 de fevereiro de 1947, após Raul Fernandes (udenista e antipopulista empedernido) assumir a Pasta do Exterior no governo Dutra.

¹⁸⁷ Senador Flores da Cunha (UDN/RS), In: BRASIL. *Anais do Senado*. Congresso Nacional. Livro 9, 1946, 66ª Sessão (18/05/1946), p. 355.

¹⁸⁸ *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 13 de Agosto de 1946, p. 4. Ver também: BRASIL. *Anais do Senado*. Congresso Nacional. Livro 21, 1946, 124ª Sessão (13/08/1946), p. 25.

¹⁸⁹ Apesar de a Argentina ter assinado o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), em 1947, ele somente seria ratificado pelo Congresso do país em 1950, como contrapartida de um empréstimo concedido pelo Eximbank de \$125 milhões de dólares. E apenas em julho de 1952, já no segundo mandato, Perón assinaria a Carta da OEA de 1948. Cf. RAPOPORT, Mario y SPIGUEL, Claudio. *Estados Unidos y el peronismo: La política norteamericana en la Argentina: 1949-1955*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1994. Cap. III.

consolidadas na Argentina: democracia de massas, oposição ao “imperialismo” norte-americano e conquista de direitos e de organização trabalhistas. Com frequência, tais manifestações apresentaram-se em ocasiões de contraposição às críticas ao regime peronista. Nesse sentido, caberia inclusive ao Partido Comunista, antes de sua proscrição, contrarrestar a oposição ao regime de Perón pelo que ela implicava, vale dizer, a busca de afirmação dos interesses econômicos norte-americanos no Brasil:

[...] o “Livro Azul” não é mais do que um dos argumentos, mais um que se joga na fogueira da guerra imperialista entre os interesses da Inglaterra e dos Estados Unidos, numa disputa de mercados, de matérias-primas, dos próprios mercados de consumo dos produtos argentinos, que são os mesmos americanos – trigo, milho e carnes.¹⁹⁰

Mas somente com o retorno de Vargas ao poder presidencial em 1951, a corrente *nacional-trabalhista* ganharia maior expressão no cenário político brasileiro, contando a partir de então com importantes figuras políticas presentes no governo Vargas, como os trabalhistas João Goulart (PTB) e João Batista Lusardo (PSD/RS), além de aliados no Parlamento e na grande imprensa (o jornal *Última Hora* de Samuel Wainer).

Não obstante, a vigilância dos grupos liberais-conservadores nas distintas questões da política interna e externa do segundo governo Vargas se faria sentir de forma intensa, sobretudo, naqueles aspectos que pareciam favorecer a orientação nacional-desenvolvimentista do governo Vargas¹⁹¹: os projetos de criação das empresas estatais: Petrobrás e Eletrobrás, a tentativa de limitar a remessa de lucros e dividendos, a política externa latino-americana do governo e, particularmente, o relacionamento Brasil-Argentina.

Mesmo antes da posse de Getúlio Vargas já eram motivos de alarde as possíveis afinidades ideológicas com líder argentino¹⁹², se não pelas suspeitas de ajuda financeira peronista à campanha eleitoral do candidato pelo PTB¹⁹³, razões suficientes para se especular acerca da existência de uma aliança secreta entre Perón e Vargas. Assim, enquanto o jornal portenho *La Época* afirmava, em julho de 1950, que o candidato pelo PTB, além de

¹⁹⁰ Discurso do Senador Luiz Carlos Prestes (PCB), In: BRASIL. *Anais do Senado*. Congresso Nacional. Livro 5, 1946, 33ª Sessão (26/03/1946), p. 50.

¹⁹¹ A esse respeito, ver, por exemplo, um dos debates entre os senadores Assis Chateaubriand (UDN/PB) e Kerginaldo Cavalcanti (PSP/RN) sobre a conveniência da participação do capital estrangeiro no desenvolvimento econômico nacional, In: BRASIL. *Anais do Senado*. Congresso Nacional. Livro 1, 1953, 3ª Sessão (18/03/1953), p. 76-80.

¹⁹² GV 50.07.06, Carta de Juan Perón a Getúlio Vargas (06/07/1950), onde se lê: “Yo pensó como “trabalhista” que “ele voltará, así lo espero y así lo deseo de todo corazón”. E continua: “Mucho hemos hablado con Luzardo y comparto totalmente sus puntos de vista y conclusiones sobre la amistad brasileño-argentina y sobre lo que en el futuro puede construirse sobre la base de esa amistad y un entendimiento completo”.

¹⁹³ Em plena crise diplomática entre Brasil e Argentina, o embaixador Orlando Leite Ribeiro, ao substituir o Embaixador Lusardo em Buenos Aires, alertava a Vargas sobre o fato de que o “General Perón já não faz segredo sobre a propalada ajuda material e combinações políticas que teriam sido feitas com emissários seus, antes e depois das eleições”. GV 54.02.20/4, Carta de Orlando Leite Ribeiro a Getúlio Vargas (30/03/1954).

transformar as condições do povo brasileiro colocando em prática os princípios adotados pelo Gen. Perón, desenvolveria uma política de “reaproximação com a Argentina que assegure a paz e a soberania do povo da América Latina”¹⁹⁴, a embaixada americana em Buenos Aires sugeria ao Departamento de Estado que se mantivesse atento acerca da posição que Lusardo iria ocupar no governo Vargas, porque ela indicaria “a extensão da harmonia em que os dois regimes irão [iriam] atuar”¹⁹⁵.

As tentativas de se impedir a posse de Getúlio Vargas, baseando-se em argumentos que comprovassem ilegalidades nas eleições, não deixaram de se amparar na acusação de intromissão argentina nos assuntos internos brasileiros, levantando suspeitas sobre o teor da visita que Vargas teria recebido na estância São Pedro em Uruguaiana do vice-presidente argentino, Hortênsio Quijano, a transmitir-lhe um recado de Perón em que este oferecia seu apoio para garantir-lhe a posse. Getúlio, no entanto, confidenciou a Lusardo apenas “que Quijano o cumprimentara pela vitória e que lhe transmitira novo convite de Perón para que os dois Presidentes se encontrassem oportunamente”¹⁹⁶.

Se houve a colaboração peronista para a campanha eleitoral de Getúlio Vargas em 1950, fez-se ela favorável, sobretudo, em relação à propaganda na imprensa portenha, que o enaltecera como autêntico promotor do bem-estar do povo e dos trabalhadores. Teria sido, por outro lado, imprudente da parte de Vargas comprometer-se efetivamente, por meio de uma “aliança secreta”, com as autoridades argentinas, pois era do seu conhecimento o potencial desestabilizador interno que esse suposto “acordo” ocasionaria, tanto em meio às Forças Armadas que lhe garantiram a posse, quanto às instituições civis. Em carta datada de 8 de outubro de 1950, endereçada ao coordenador da campanha de Getúlio Vargas, João Neves da Fontoura, Gilberto Amado¹⁹⁷ alertava-o sobre a indisposição que se apresentava dentro do Itamaraty à posse de Vargas:

A propósito, é preciso muito cuidado aí com a vida do Getúlio. Ouvi gente do Itamaratí, um dos menos suspeitos de instintos violentos, [...], bochechar muitas vezes “só à bala...”, “a única solução é o assassinato...” me leva a

¹⁹⁴ Memorando da Embaixada dos Estados Unidos em Buenos Aires ao Departamento de Estado. NA/RG 59, 632.35/7-550. Apud SANTOS, *Op. cit.*, 1991, p. 54.

¹⁹⁵ Memorando da Embaixada dos Estados Unidos em Buenos Aires ao Departamento de Estado. NA/RG 59, 632.35/10-2050. Apud SANTOS, *Op. cit.*, 1991, p. 57.

¹⁹⁶ CARNEIRO, *Op. cit.*, 1978, p. 359. Em uma das visitas que Getúlio teria recebido em sua fazenda antes da posse, o enviado de Perón lhe repassaria as seguintes impressões: “Vargas me ha hecho la impresión de un político avezado, parco, frío, calculador, mide las palabras antes de contestar, se dá perfecta cuenta de la responsabilidad que pesa sobre él. Sabe que su país pasa hambre y que el pueblo lo ha votado viendo en él, al salvador de la situación angustiosa. Sabe también que el capitalismo foráneo y del país ha trabajado en su contra y que seguirá así. Quiere colaborar en toda forma con el gobierno de Ud. (me lo repitió varias veces). Cf. GV 50.10.18/2, Carta, sem assinatura, a Juan Perón.

¹⁹⁷ Diplomata e jurista brasileiro, Gilberto Amado era, em 1950, membro da Comissão de Direito Internacional da ONU.

considerar até que grau não exprime isso um estado de predisposição psicológica da elite parasitária de que o testicondo itamaratiano é tão continuada expressão.¹⁹⁸

A julgar pelo temperamento político sereno e calculista que impressionara o enviado de Perón à Uruguaiana em 1950, seria no mínimo arriscado apostar no comprometimento prévio de Getúlio Vargas com a proposta peronista de integração. Não significa dizer, entretanto, que ao menos não considerasse a ideia atraente, fosse como uma possibilidade de ampliação de mercados para os produtos brasileiros ou como fonte barata de importações. A postura política pragmática de Getúlio Vargas vislumbrada para as relações com a Argentina peronista encontraria acolhida, é claro, entre seus colaboradores. Em resposta a uma carta de Getúlio de 20 de outubro de 1950, João Neves da Fontoura declarava:

Fico satisfeito com a nossa identidade de pontos de vista no tocante à Perón. Verdadeiramente êle foi muito maltratado pelo Dutra e o Itamaraty, sobretudo pelo Cyro que se portou em Buenos Aires como um energúmeno. Está claro que, se o Brasil não aceita a liderança argentina, não há entretanto razão para andar às turras com os bons vizinhos do Prata. Ao contrário, tudo indica nossa conveniência em uma política de harmonia como fizeste com o General Justo, com grande êxito e proveito para os dois países.¹⁹⁹

De fato, o espectro peronista na vida política brasileira sob o novo mandato de Vargas e o estado de atenção com que as Embaixadas norte-americanas acompanhavam as relações Brasil-Argentina motivavam, para além de desconfianças e prevenções de opositores e aliancistas, expectativas que extravasavam a mera política de harmonia, mas que Vargas teria dificuldades de atender, se é que o pretendia:

Observei em 11 Estados uma onda de grande simpatia por sua pessoa, apesar das impressões malévolas lançadas por alguns patrícios, apontando o perigo da união Perón-Vargas. [...] Existe uma atmosfera de grande interesse pelo Brazil, e mesmo um desejo de cooperar francamente – [...] – Estou convencido, entretanto, de que um Embaixador amigo seu na Argentina, contrabalançado por um outro grande e

¹⁹⁸ GV 50.10.08, Carta de Gilberto Amado a João Neves da Fontoura (8/10/1950); GV 50.10.31/2, Carta de João Neves da Fontoura a Getúlio Vargas (31/10/1950). Durante o mandato de Vargas, o Itamaraty também não apresentaria uma orientação homogênea em relação à Argentina de Perón. Daí as desconfianças que sempre surgiam quanto ao papel dessa instituição. Em 1954, o então embaixador Orlando Leite Ribeiro, prevenia Vargas de que os telegramas confidenciais e secretos que mandava ao Itamaraty estavam sendo lidos pelo filho do Assis Chateaubriand, oficial de gabinete do então Ministro Vicente Ráo e pelo “Enriquinho” Sousa Gomes, seu chefe de Departamento Político (informante de Carlos Lacerda). Cf. GV 54.02.20/4, Carta de Orlando Leite Ribeiro a Getúlio Vargas (30/03/1954).

¹⁹⁹ GV 50.10.31/2, Carta de João Neves da Fontoura a Getúlio Vargas (31/10/1950). Em outro momento, lê-se: “A propósito do Cyro [...] não cessa de proclamar, segundo informações fidedignas que me chegam, a necessidade de “salvar o Itamaraty”! Dá a impressão de que a tua vitória pode comprometer as tradições da Casa. Como se a ascensão do Partido Trabalhista Britânico houvesse sacrificado o bom nome do Foreign Office!”.

inteligente em Washington, o Brasil poderá tirar muito leite ... em dollars e cooperação industrial e técnica.²⁰⁰

Getúlio Vargas certamente exploraria em seu favor as relações com os Estados Unidos, e sabia que o mundo se encontrava em uma situação propícia, com a Guerra da Coreia (1950-1953) a recrudescer a bipolaridade Leste-Oeste. Acreditava, portanto, em um certo poder de barganha do Brasil frente ao governo americano, mas nem por isso arriscaria comprometer sua precária estabilidade no governo, ao apostar em um alinhamento prematuro com a Argentina.²⁰¹

Foram inúmeras as oportunidades em que Vargas reiterou as linhas gerais da política exterior brasileira sob seu governo, de “manutenção dos compromissos assumidos nos foros internacionais” e “apoio aos Estados Unidos”. Acreditava mesmo ser “um aliado muito mais forte e valioso, para o Ocidente, do que o fora em 1939”, já que a “segurança que o Brasil podia oferecer para o continente era muito maior do que no conflito anterior”.²⁰²

A política de cooperação e barganha com os Estados Unidos, portanto, era de fato o eixo principal da política exterior brasileira. Durante a cerimônia de posse de Getúlio Vargas, em 31 de janeiro de 1951, a delegação argentina, sem contar com a presença do presidente Perón, sentir-se-ia desprivilegiada ao não receber o mesmo tratamento concedido à delegação norte-americana. A esta, presidida por Nelson Rockefeller, organizou-se um jantar privado, do qual também participaram figuras importantes da política brasileira, entre as quais o jornalista, empresário e senador udenista Assis Chateaubriand.²⁰³

As expectativas de Perón e dos setores trabalhistas brasileiros seriam, por outro lado, acalentadas com a decisão de reconduzir João Batista Lusardo ao posto de Embaixador do Brasil em Buenos Aires. Embora parecesse uma forma de compensação pela nomeação de João Neves da Fontoura à Pasta do Exterior – desaprovada pelo governo peronista – seria antes a quitação de uma dívida de honra de Vargas para com Lusardo do que uma decisão exclusivamente estratégica, conquanto a solicitação de Perón para que renomeasse o caudilho pesasse em suas considerações, como passaremos a ver.

Alguns meses após a posse de Getúlio, Batista Lusardo, cuja indicação ao posto em Buenos Aires (terceira vez) tinha sido rejeitada pelo então Ministro do Exterior João Neves da

²⁰⁰ GV 50.10.00/7, Carta de Valentim F. Bouças a Getúlio Vargas (10/1950).

²⁰¹ Carta de Dean Acheson a Harry Truman, de 1º de maio e 1950. Papers of Harry S. Truman. Harry S. Truman Library. President’ Secretary’s Files. Apud SANTOS, *Op. cit.*, 1991, p. 61.

²⁰² “A Guerra na Coreia, a Europa e bomba atômica”, *Diário da Noite*, RJ, 13/12/1950. Entrevista de Getúlio Vargas a Samuel Wainer.

²⁰³ “Perón rompe com o Sr. Getúlio Vargas: a nossa República não é a de seus sonhos”, *Correio da Manhã*, RJ, 17/02/1951.

Fontoura, seria novamente convidado, a mando de Getúlio, pelo Ministro da Casa Civil Lourival Fontes a reassumir a embaixada. Antes, contudo, João Neves fez-lhe saber pessoalmente que sua indicação, ainda que tendo ele sido “um dos maiores embaixadores que o Brasil já teve na Argentina”, seria inconveniente para o país, haja vista à oposição da UDN e aos ferrenhos ataques “contra Getúlio, contra mim e contra ti”, frisaria o ministro²⁰⁴. Pedira, portanto, a Lusardo que declinasse tão logo Getúlio lhe propusesse reocupar a embaixada, pedido ao qual não acedeu.²⁰⁵ Em 24 de agosto de 1951, Batista Lusardo assumiria suas funções na Embaixada do Brasil em Buenos Aires, desempenhando-as até outubro de 1953. Marcado por expectativas de parte a parte,²⁰⁶ a nomeação de Batista Lusardo e sua recepção apoteótica na capital portenha representou, de fato, motivo o bastante não só para regozijo dos nacional-trabalhistas, mas também para uma enxurrada de críticas suspeitando das intenções do governo Vargas, comandadas pela UDN no Congresso e pela imprensa antigetulista.²⁰⁷

Lusardo realmente desfrutava de um prestígio inusitado junto ao presidente Perón a ponto de opinar sobre assuntos da política interna daquele país²⁰⁸, o que, paradoxalmente, retirava-lhe o poder de pressão nas negociações com a Argentina. Por isso também tardaria a sua designação como representante brasileiro naquele país. Como a Argentina não vinha cumprindo o fornecimento de trigo acertado com o Brasil, desviando parte de sua produção para o abastecimento de outros países, o Itamaraty enviou às pressas a Buenos Aires, em 1951, uma comissão para tentar superar os entraves no comércio entre os dois países, a partir do que se pretendia um novo contrato de fornecimento. Na verdade, “se Getúlio deixasse a

²⁰⁴ GV 51.04.10/4, Carta de João Neves da Fontoura a Getúlio Vargas (10/04/1951). Nas palavras de João Neves, “Não é de mais reiterar-lhe, com a minha franqueza habitual, que no caso da pretendida nomeação do Lusardo, eu sempre ofereci a minha assinatura e só expliquei ao Lusardo minha opinião contrária a êle, com o intuito de prestar ao seu Govêrno o que me pareceu conveniente”.

²⁰⁵ CARNEIRO, *Op. cit.*, 1978, p. 366-369. Segundo depoimento do embaixador José Jobim, a nomeação de Lusardo foi cercada de táticas ardilosas para dissuadi-lo, arquitetadas principalmente por Vargas. Este teria mandado João Goulart convidar Walter Jobim – acolhendo sugestão de João Neves – para embaixador em Buenos Aires, a fim de evitar a indicação de Lusardo. Como Jobim não aceitara, Getúlio, cedendo a um pedido pessoal de Juan Perón, acabou a contragosto nomeando Lusardo. Em contrapartida, Walter Jobim fora mandado à Embaixada de Montevidéu, como uma garantia aos uruguaios pelo fato de Lusardo, amigo íntimo de Perón, ter retornado à Argentina.

²⁰⁶GV 1951.06.17, Carta de Juan Perón a Getúlio Vargas (17/06/1951). Certamente, a declaração de preferência por Lusardo deve ter influenciado a decisão de Vargas: “Me ha llegado el rumor que allí se había comentado, que mi gobierno no había demostrado entusiasmo por el nombramiento del Doctor Lusardo para el cargo de Embajador. En este sentido, por respeto a sus decisiones, nada hemos podido decir pero, deseo informarle que Lusardo es un buen amigo nuestro que desempeño brillantemente su anterior embajada y que nos sentiríamos felices y honrados de tenerlo de nuevo como representante de ese gobierno amigo”. (grifos nosso).

²⁰⁷“Erro Inadmissível” (por J. E. de Macedo Soares), *Diário Carioca*, RJ, 31/07/1951; “Lusardo e Perón: contra a paz Brasil-Argentina”, *Correio da Manhã*, RJ, 05/09/1951.

²⁰⁸ Em 1952, Batista Lusardo fora instado por Juan Perón a opinar sobre a conveniência política de “Evita” concorrer à vice-presidência nas eleições de novembro, em vista da repercussão contraditória entre os *descamisados* e as Forças Armadas que boatos de sua candidatura causaram. Lusardo, sutilmente, desencorajou-o a prosseguir nesse rumo, pelo que o presidente argentino agradeceu-lhe, dizendo: “Ah, Lusardo, são coisas destas que contam...” Apud CARNEIRO, *Op. cit.*, 1978, p. 397.

questão para o Embaixador resolver, isso seria a prova de que Perón exigia um diplomata em troca do trigo”²⁰⁹. Não era essa, certamente, a forma desejável de se iniciar o relacionamento com a Argentina. Tampouco era um motivo para se criar novas rugas entre os dois países. Apenas três semanas depois sairia, enfim, a indicação de Lusardo.

As negociações entre os dois países acerca de um novo convênio comercial se arrastariam, na verdade, por quase todo o mandato de Vargas. Em 1952, paralela às discussões para a formalização de um novo tratado comercial, estabeleceu-se uma Comissão Consultiva do Trigo, acompanhada de perto pela Secretaria de Estado das Relações Exteriores, a fim de garantir a compra de trigo dos Estados Unidos e “estudar possibilidades de diversificação dos mercados supridores, com possível vantagem de ordem cambial”²¹⁰. A Argentina, por sua vez, cobrava (a preço C.I.F²¹¹) do Brasil US\$ 123 dólares por tonelada do cereal, cerca de 35% acima do preço praticado no mercado internacional²¹², o que animava críticas frequentes na imprensa e no Congresso e impedia a conclusão das negociações comerciais. A dependência brasileira do fornecimento de trigo argentino prevaleceria, no entanto.

Durante o primeiro lustro dos anos 50, a posição comercial da Argentina na pauta de exportações e importações brasileiras oscilou entre a segunda e terceira posições, cedidas ora para a Grã-Bretanha ora para a Alemanha Ocidental (Apêndice A). Assim, de 1951 a 1954, as importações brasileiras da Argentina significaram em valores (milhões de dólares), respectivamente, US\$ 123.574,00, US\$ 37.405,00, US\$ 185.189,00, US\$ 104.905,00, enquanto as exportações brasileiras para o vizinho renderam US\$ 117.679,00, US\$ 96.229,00, US\$ 76.612,00 e US\$ 100.030,00²¹³. Portanto, apenas em 1952 o balanço comercial bilateral não apresentou déficit para o Brasil, embora em 31/01/1953 o Brasil apresentasse um saldo favorável acumulado de 1,9 bilhões de cruzeiros, situação que logo mudaria²¹⁴.

A importância das relações comerciais com a Argentina residia no fato de terem significado para o Brasil, no primeiro quinquênio da década, cerca de 10% do total de suas exportações e importações. Destas, aproximadamente 80% eram preenchidas por trigo em grãos, o que representava em contrapartida para a Argentina 50% de suas exportações desse

²⁰⁹ Idem, p. 371.

²¹⁰ BRASIL. *Relatório do Ministério das Relações Exteriores do Brasil*, 1952, p. 181-184.

²¹¹ As siglas CIF (Cost, Insurance and Freight) e FOB (Free On Board) estão relacionadas ao pagamento de frete no transporte marítimo de mercadorias. CIF quer dizer que o fornecedor é o responsável por todos os custos e riscos com a entrega da mercadoria, incluindo o seguro marítimo e frete. FOB, por outro lado, sugere que os custos e riscos estarão por conta do comprador.

²¹² *Revista Conjuntura Econômica*, Vol. VIII, Nº 10, Outubro de 1954, p. 15-20.

²¹³ IBGE. *Estatísticas Históricas do Brasil*, Vol. 3. 2ª ed. Rio de Janeiro, 1990, p. 576.

²¹⁴ *Revista Conjuntura Econômica*, Vol. III, Nº 12, Dezembro de 1953, p. 25-30.

cereal. Em outras palavras, a necessidade de trigo para o consumo interno no Brasil do imediato pós-guerra era de cerca de 1,5 milhões de toneladas, sendo o país capaz de suprir apenas 300 mil toneladas por meio da produção nacional.²¹⁵

Era, portanto, bastante delicada a condição do Brasil frente à necessidade de trigo no imediato pós-guerra. A sensível redução prevista para a safra de trigo em 1951-1952 na Argentina – queda nas estimativas de 6 para 3,5 milhões de toneladas – e o reflexo desse fato no volume do cereal a ser fornecido em 1952 ao Brasil, ameaçavam causar sérias dificuldades ao intercâmbio entre os dois países e ao mercado interno brasileiro. As condições climáticas desfavoráveis no biênio 1950-1951, que reduziram drasticamente as estimativas de produção argentina do cereal, comprometeram a safra do país com o cumprimento de contratos firmados ainda em 1950.²¹⁶

Getúlio Vargas mostrava-se realmente preocupado com esse problema que se arrastaria pelo seu mandato, tanto pelas críticas que pululavam na imprensa e no Congresso Nacional como pela sua possível influência na elevação da inflação interna, que em 1951 chegava a 18,4%²¹⁷. Era, pois, urgente superar os obstáculos para a celebração de um novo acordo comercial, os quais na ótica peronista eram não só de cunho econômico, mas também político. Ao conferenciar com o embaixador Lusardo, Perón alertava-o: “O ministro Remorino e eu sabemos que dois ministros se opõem à conclusão do Tratado”²¹⁸. No mesmo sentido, um dos conselheiros econômicos de Perón, Miguel Miranda, questionava a morosidade das negociações:

1º) estão fazendo sabotagem ao Presidente Vargas, com a não aceitação do preço do trigo, que é idêntico ao do segundo lote do contrato de 1951, com o agravante - para os sabotadores, é claro – de que a Argentina quer dispor de 300.000 toneladas para serem computadas na conta da dívida que tem para com o Brasil.

2º) há interesses no Brasil – e serão evidentemente fortíssimos – para que se compre, em dólar, trigo americano ou canadense. Interesses, claro está, de intermediários que receberiam comissões polpudíssimas.²¹⁹

O grande obstáculo à consecução do tratado era, sobretudo, o preço da tonelada de trigo cobrado pela Argentina, “superiores em 30% aos dos mercados norte-americano e canadense. E isto num momento em que a safra mundial de cereal se anuncia[va] com

²¹⁵ *Revista Conjuntura Econômica*: Vol. V, Nº 12, Dezembro de 1951, p. 21-24; Vol. III, Nº12, Dezembro de 1953, p. 25-30; Vol. VIII, Nº 3, Março de 1954, p. 23-28; Vol. III, Nº 5, Maio de 1954, p. 18-24; Vol. VIII, Nº 8, Agosto de 1954, p. 69-73; Vol. VIII, Nº 10, Outubro de 1954, p. 16-20.

²¹⁶ *Revista Conjuntura Econômica*: Vol. V, Nº 12, Dezembro de 1951, p. 22.

²¹⁷ Entre 1949 e 1954, a inflação acumulada no Brasil foi de, respectivamente, 4,3%, 9,2%, 18,4%, 9,3%, 13,8% e 27,1%.

²¹⁸ GV 52.01.12/3, Carta de Batista Lusardo a Getúlio Vargas (19/02/1952). Juan Perón referia-se a João Neves da Fontoura e a Horário Lafer.

²¹⁹ GV 53.01.09/4, Carta de Batista Lusardo a Getúlio Vargas (28/01/1953).

grandiosas perspectivas, circunstância que poderá obrigar a Argentina a baixar suas ofertas aos clientes”²²⁰. Apesar disso, dois aspectos fundamentais, de conhecimento das autoridades argentinas, selavam as condições de barganha comercial do governo brasileiro: a dependência crescente do produto devido à expansão da demanda interna e a escassez progressiva da posição de divisas. A esse respeito, o chanceler João Alberto, a frente das negociações, declarava à imprensa: “[...] temos o máximo interesse a chegar a bom entendimento nessas démarches de modo a podermos prosseguir a tradição de nossas compras com a Argentina. Mesmo que haja uma pequena diferença para mais, nos será um benefício o comércio fora do dólar”²²¹.

Nesse contexto de indefinição brasileira, a arrastar-se por dezesseis meses, o próprio presidente Perón procurava pressionar Lusardo para que apressasse uma solução:

Meu caro embaixador, como vai esse Acordo e quando o assinaremos? Vejo que o assunto do preço do trigo é que está demorando. Mas se o Brasil não quer pagar mais do que 15% sobre o chamado preço internacional, pois concordamos, mas também não apagaremos mais de 15% sobre o café, cacau, madeira e todos os produtos que o Brasil está vendendo acima dos valores mundiais.²²²

O Convênio Comercial Brasil-Argentina seria, finalmente, assinado em 23 de março de 1953, prevendo por parte da Argentina a exportação de 1,5 milhões de toneladas de trigo e, pelo lado do Brasil, a venda de madeira no valor de 50% sobre o acordo, de café (25%), de aço (4%) e de cacau (3%), além de frutas, erva-mate e outro produtos. Nos meses seguintes, a execução do acordo comercial caracterizar-se-ia pela intensificação das importações brasileiras, sem a contrapartida correspondente das exportações, ainda que os valores totais das listas de mercadorias previssem uma diferença em favor da Argentina de 911 milhões e 850 mil cruzeiros, resultantes da definição de 3,1 bilhões de cruzeiros para importações e 2,2 bilhões para exportações, diferença esta destinada à amortização gradativa do elevado saldo brasileiro com a Argentina. Ocorreu, entretanto, que o licenciamento das importações extrapolou o total previsto no acordo, alcançando em 31 de outubro 3,6 bilhões de cruzeiros, enquanto as exportações não ultrapassaram 1,4 bilhões. O resultado de tal diferença foi a rápida liquidação do saldo brasileiro (de 1,9 bilhões em janeiro de 1953) e a inversão para a posição de devedor (de 132 milhões em 7 de novembro do mesmo ano).²²³

²²⁰GV 52.01.12/3, Carta de João Alberto a Getúlio Vargas (12/12/1952). Ver também os discursos do Senador Ivo D’Aquino (PSD/SC), In: BRASIL. *Anais do Senado*. Congresso Nacional. Livro 1, 1953, 3ª Sessão (18/03/1953), p. 39-40; 12ª Sessão (21/03/1953), p. 152-155.

²²¹ “Acordo Brasil-Argentina”. *Diário de Notícias*, Porto Alegre, 8/03/1953.

²²² GV 53.01.09/4, Carta de Batista Lusardo a Getúlio Vargas (28/01/1953).

²²³ *Revista Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, Vol. III, Nº 12, Dezembro de 1953; Vol. VIII, Nº 10, Outubro de 1954. Em 20 de janeiro de 1955, o Brasil assinaria um novo convênio comercial com a Argentina, que se

É relevante o fato do Convênio Comercial Brasil-Argentina (23 de março) ter sido celebrado logo após a assinatura da Ata de Santiago em 28 de fevereiro de 1953, entre Argentina e Chile, e, curiosamente, ainda no calor das manifestações contrárias às declarações do presidente Perón de que recebera o aval de Vargas para entender-se primeiramente com Ibañez del Campo²²⁴. Mas a proximidade dos dois acordos não passou despercebida pelas autoridades argentinas, muito embora as negociações comerciais com o Brasil já se arrastassem por vários meses. Assim, em seu discurso por ocasião da assinatura do acordo com o Brasil, o Ministro das Relações Exteriores da Argentina, Jerónimo Remorino, buscava dissipar a ideia de que tal acordo apresentasse tendências contrárias ao espírito de união pan-americana ou fizesse parte de uma política isolacionista:

[...] quando firmamos acordos como estes, que são fiel reflexo da vontade dos povos no sentido de justiça e equidade, não podemos menos do que reiterar que tais acordos [...] não estão dirigidos contra ninguém nem presididos por um espírito mesquinho de exclusivismos ou antagonismos [...].²²⁵

Recordemos que imediatamente após as declarações de João Neves da Fontoura, durante a recepção do vice-presidente boliviano, afastando qualquer possibilidade do Brasil interessar-se pela formação de blocos econômicos regionais, o presidente Juan Perón exigiu um posicionamento de Getúlio Vargas, que mandou-lhe dizer tratar-se de uma manifestação a sua revelia, descartando a possibilidade de um encontro pessoal enquanto as condições políticas internas no Brasil lhe fossem desfavoráveis. Ora, nesse momento as relações comerciais entre os dois países caminhavam a contento; o licenciamento das importações de trigo argentino superavam os valores previstos; as cotas de exportações brasileiras satisfaziam madeireiros e ervateiros sulistas; o que mais poderia oferecer a Argentina ao Brasil em termos comerciais? Ou melhor: que vantagens um pacto trinacional traria ao Brasil para além dos financiamentos esperados para os projetos da CMBEU?

No que se refere ao estreitamento de relações com Argentina rumo ao Pacto ABC, um certo impasse parecia apresentar-se aos cálculos estratégicos do governo Vargas: formar um

comprometia a vender, no período de 1955 a 1957, a quantidade de 1.200.000 toneladas de trigo em grãos, sempre que o seu saldo exportável fosse igual ou superior a 3.000.000 de toneladas, e desde que fossem criadas disponibilidades para a compra do cereal pelas importações argentinas no Brasil. Com isso, garantiu-se o atendimento de 50% das necessidades de consumo brasileiro e um mercado estável para exportações brasileiras. O restante seria fornecido pelo Uruguai, 300.000 toneladas, e pelos Estados Unidos, 500.000 toneladas, os quais haviam naquele ano colocado em vigor uma nova legislação sobre a disposição de excedentes agrícolas, permitindo ao Brasil o pagamento do produto em cruzeiros. Cf. BRASIL. *Relatório do Ministério das Relações Exteriores do Brasil*, 1955, p. 112-113 e 115-116.

²²⁴ Discurso do Senador Hamilton Nogueira (UDN/DF), In: BRASIL. *Anais do Senado*. Congresso Nacional. Livro 1, 1953, 10ª Sessão (27/03/1953), p. 125-126.

²²⁵ GV 53.01.09/4, Discurso do Ministro Jerónimo Remorino por ocasião assinatura do Acordo Comercial Brasil-Argentina (23/03/1953).

bloco econômico regional ao lado de Argentina e Chile e minar precocemente sua precária base de sustentação política interna, fortalecendo as suspeitas do capital estrangeiro quanto ao protecionismo e à regulação econômica, ou garantir o intercâmbio comercial com a Argentina tão indispensável à economia brasileira, azeitando-o com um discurso de continuação de práticas tradicionais do comércio entre os dois países, mas sem frustrar definitivamente as esperanças peronistas de integração regional, e, ao mesmo tempo, evitar o recrudescimento da oposição doméstica e continuar negociando junto às fontes de financiamento externas os recursos necessários à industrialização. Não resta dúvida sobre essa questão quando levamos em conta, por exemplo, a forma como a Embaixada dos EUA no Brasil percebiam a posição brasileira: “Os Estados Unidos são a única fonte de recursos que tem interesse e habilidade para propiciar a assistência necessária, sendo que a chave do dilema de Vargas estaria necessariamente, em última análise, em suas relações com os Estados Unidos”.²²⁶

Da forma como a conjuntura política e econômica se apresentava nessa quadra histórica dos anos 50, a combinação de “regionalismo econômico” com “estabilidade política” e “capitalização do Estado” representava uma opção praticamente inviável. Daí a opção de Getúlio por instrumentalizar as relações com a Argentina peronista da única forma plausível: acordos e intercâmbios comerciais a nível bilateral.

As condições políticas contrárias à aproximação entre Vargas e Perón eram tão delicadas, que mesmo quando a ocasião não se referia às relações com a Argentina peronista, a sombra do país vizinho ainda parecia ofuscar o andamento promissor das relações internacionais do Brasil.

Durante a IV Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos, realizada entre março e abril de 1951, o Chanceler João Neves, ao fazer um balanço das conquistas brasileiras frente aos Estados Unidos naquela conferência, argumentava que as tensões entre Buenos Aires e Washington deveriam ser interpretadas como um elemento favorável para o estreitamento das relações Brasil – Estados Unidos. Em carta a Vargas, o Chanceler Fontoura relatava com certa euforia:

Nossa posição, no seio dela [Conferência de Washington], foi da primeira a última hora a melhor que poderíamos ter, e só superada pela dos Estados Unidos. Isso equivale a uma definição. Digo que foi a melhor, porque os nossos naturais concorrentes estavam fora do jogo. A posição da Argentina foi quase de ausência.²²⁷

²²⁶ Embaixada dos EUA. Rio de Janeiro. s/d. CPDOC/FGV – DE 50.01.23/1. Apud Reckziegel, *Op. cit.*, 1996. p.161.

²²⁷ GV 51.04.05/2, Carta de João Neves da Fontoura a Getúlio Vargas (05/04/1951). Para um relato pormenorizado da atuação brasileira na Conferência de Washington, em comparação com o desempenho das

Para os defensores da orientação liberal-conservadora que se tentava imprimir à política exterior brasileira, a monopolização das relações com os Estados Unidos e o posicionamento do Brasil como seu interlocutor privilegiado na América Latina era tão fundamental quanto a continuidade do distanciamento diplomático entre o governo norte-americano e a Argentina de Perón. Tanto era assim que os sinais de melhoria nas relações entre os dois países, sob o governo norte-americano de Dwight Eisenhower, eram vistos com certa apreensão²²⁸.

Parecia mesmo às autoridades brasileiras que um bom acolhimento de suas reivindicações pelo governo norte-americano dependia do mau andamento das relações entre Argentina e Estados Unidos. Nesse sentido, quando Góis Monteiro, Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, visitara Washington, a fim de estabelecer negociações referentes ao Acordo Militar Brasil – Estados Unidos de 1952, transmitiria a Vargas suas primeiras impressões, queixando-se da atenção despendida pelo Departamento de Estado à Argentina e da – “inexplicavelmente” – posição marginal com que era tratado o Brasil²²⁹.

A oposição nas Forças Armadas, sob a influência da Cruzada Democrática, ao regime peronista iria muito além da simples desconfiança. Em julho de 1953, ao cogitar a retribuição, pelo Ministro da Defesa peronista, da visita que Góis Monteiro fizera à Argentina em abril de 1952²³⁰, o Deputado argentino Héctor Cámpora receberia de João Goulart uma resposta desalentadora, em vista do estado de ânimo em que se encontrava a opinião pública brasileira acerca das relações Brasil – Argentina, a criar novos embaraços ao presidente Vargas²³¹.

Tais questionamentos, concebendo a triangulação Argentina-Brasil-EUA, eram recorrentes também no Congresso Nacional. O líder da minoria no Senado Federal não poupava elogios à postura norte-americana frente aos reclamos da América Latina por maior cooperação econômica, ao tempo em que contestava o tratamento condescendente dado à Argentina de Perón. Ao referir-se a um empréstimo do Eximbank à Argentina no início da

principais nações latino-americanas, ver BRASIL. *Exposição do Ministro João Neves da Fontoura aos membros das Comissões de Relações Exteriores do Senado Federal e de Diplomacia e Tratado da Câmara dos Deputados e aos Líderes dos Partidos Nacionais com Assento no Parlamento, em 29 de maio de 1951*. Serviço de Publicações. Ministério das Relações Exteriores, 1951.

²²⁸ GV 52.11.10/1, Carta de João Neves da Fontoura a Getúlio Vargas (19/11/1952).

²²⁹ GV 51.06.27/2, Carta de Góis Monteiro a Getúlio Vargas (30/07/1951). Em 1952, o governo brasileiro, após ter assinado o Acordo Militar com os Estados Unidos, seria consultado pela Argentina a fim de que os dois países iniciassem conversações para o estabelecimento de pacto bilateral militar. Embora o governo Vargas assentisse, trataria de deixar claro que o faria “em consonância com os compromissos internacionais anteriormente estabelecidos pelo Brasil”. O governo de Perón acreditava haver um propósito oculto dos Estados Unidos de “cercá-la” a partir dos pactos assinados com Brasil, Uruguai e Chile. GV 52.09.15/6, Carta de Góis Monteiro a Batista Lusardo (15/09/1952).

²³⁰ GV 52.09.15/6, Carta de Góis Monteiro a Getúlio Vargas (15/09/1952).

²³¹ Cf. Memorando da Embaixada dos Estados Unidos no Rio de Janeiro ao Departamento de Estado (NA/RG 59, 632.35/7-1353), Apud SANTOS, *Op. cit.*, 1991, p. 91.

década (US\$ 210 milhões de dólares), o udenista Assis Chateaubriand denunciava: “A ditadura argentina se fortaleceu até hoje com esse dinheiro, para prosseguir na sua luta mesquinha contra os Estados Unidos, em suas provocações desvairadas contra povos não totalitários e as nações das áreas democráticas do mundo”.²³²

Mas não era só no cenário político brasileiro que existia uma certa apreensão frente ao estreitamento das relações entre a Argentina e os Estados Unidos e sua consequência sobre o papel privilegiado que se pretendia para o Brasil. Segundo o embaixador João Carlos Muniz em Washington, “os círculos privados se inquietam sobretudo ante a tendência de abrir os braços a Perón, antes mesmo que este tenha dado provas concretas de mudança de sua atitude em relação aos Estados Unidos”. E alertava: “A questão, dizem eles, já não se reduz mais a saber-se se o Brasil, em face do seu record de cooperação com os Estados Unidos, irá receber tratamento mais favorável, mas, sim, se não seremos discriminados em relação ao tratamento a ser dispensado à Argentina”.²³³

O antiamericanismo presente na *Tercera Posición* peronista era visto como um impedimento tanto para o nível de cooperação requerida pelo Brasil aos EUA quanto pela Argentina ao Brasil, afastando também por isso qualquer expectativa de consenso em torno da formação de um bloco sub-regional no Cone Sul. O discurso do Ministro do Exterior, em fevereiro de 1953, repelindo a declaração que fez Juan Perón em visita a Santiago no Chile, é um bom exemplo dessa postura:

O Brasil não está interessado na formação de quaisquer blocos regionais nem no estabelecimento de facções continentais em detrimento do conjunto. Decerto compreendemos que, aqui ou ali, circunstâncias específicas, sobretudo de ordem econômica, aconselhem acordos ou soluções parceladas. Politicamente é que não patrocinamos nunca e não patrocinamos jamais qualquer desmembramento do grande ideal da unidade continental, ideal que nos legou o gênio do homem a que o país de Vossa Excelência deve o seu nome. No império como na República, o Brasil tem sido inflexivelmente fiel ao conceito do pan-americanismo como uma comunidade de Nações livres, orientadas no sentido de se aperfeiçoarem as formas democráticas internas por um laço comum de fidelidade à paz, à independência e à liberdade de todos os povos.²³⁴

Se neste episódio a iniciativa de aproximação da Argentina peronista ao governo chileno sob Ibañez del Campo fora o suficiente para ser comparado ao *Anschluss* alemão na Grande Guerra, as críticas dos setores liberais-conservadores ao governo de Perón, e por

²³² Cf. Discurso do Senador Assis Chateaubriand (UDN/PB), In: BRASIL. *Anais do Senado*. Congresso Nacional. Livro 1, 1953, 11ª Sessão (30/03/1953), p. 145.

²³³ OA Carta de João Carlos Muniz a Osvaldo Aranha (20/11/1953).

²³⁴ FONTOURA, *Op. cit.*, 1957, p. 13-14. Ver também as críticas que, nessa mesma oportunidade, Perón recebeu no Senado brasileiro, a cargo do Senador Hamilton Nogueira (UDN/DF). In: BRASIL. *Anais do Senado*. Congresso Nacional. Livro 1, 1953, 10ª Sessão (27/03/1953), p. 125-126.

consequente sua oposição à formação de blocos econômicos, seriam muito mais profundas e sistemáticas após a reforma ministerial de julho de 1953, e, principalmente, depois da publicação do libelo antiperonista do então ex-Chanceler João Neves na imprensa brasileira em 4 de Abril de 1954.

A oposição ao governo Vargas e a suas possíveis afinidades com o peronismo contaria, doravante, com acusações contra o novo Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio João Goulart (PTB/RS), muito embora as substituições de Batista Lusardo por Orlando Leite Ribeiro²³⁵ na Embaixada em Buenos Aires e de João Neves da Fontoura por Vicente Ráo na Pasta do Exterior pretendesse fechar um dos flancos de contestação à política exterior brasileira. Nesse momento, as energias concentravam-se, sobretudo, nas negociações para a prorrogação dos trabalhos da CMBEU e para a captação de recursos junto às instituições financeiras internacionais.

Ao nomear Vicente Ráo (UDN/SP) para o Ministério das Relações Exteriores, Vargas pretendia evitar os inconvenientes da gestão anterior e manter o Itamaraty mais integrado a suas necessidades políticas conjunturais. O novo Chanceler trazia em sua bagagem a experiência como representante brasileiro em comissões multilaterais na ONU, onde atuava desde 1950. Sua passagem pelo ministério seria, portanto, discreta. Em retrospectiva, Ráo avaliou:

Ali eu consegui a solução de vários problemas. Um deles, o reconhecimento de que a OEA é o órgão competente para a solução dos conflitos continentais em primeira instância. Consegui também reunir todos os embaixadores brasileiros da América – cada um obrigado a trazer um relatório sobre a situação do país em que se achava para ser discutido em mesa redonda – e preparar a nossa participação na décima Conferência Interamericana que se realizaria, como se realizou em Caracas. Como consequência dessa reunião, que inovou os processos do Itamaraty, todos os nossos projetos em Caracas foram aprovados. Também terminei as negociações iniciadas por meu antecessor, João Neves, para a criação da comunidade luso-brasileira e celebrei o tratado criador dessa comunidade. Desenvolvi ainda o Departamento Econômico do Itamaraty. Enfim, trabalhei noite e dia a esse respeito.²³⁶

Orlando Leite Ribeiro, por sua vez, expressava na sua postura diplomática pessoal frente às relações com a Argentina uma perspectiva semelhante à que vinha orientando as ações de Getúlio Vargas. Assim que apresentou suas credenciais em Buenos Aires, avistou-se com o Juan Perón e dele ouviu a confirmação de interesse na proposta de efetivação do Pacto ABC; também lhe garantiu o presidente que havia recebido o aval de Vargas – por intermédio

²³⁵ Sobre a trajetória política e profissional de Orlando Leite Ribeiro, ver *Boletim da Associação dos Diplomatas Brasileiros*, Ano XX, Nº80, Jan./Fev./Mar., 2013, p.16-19.

²³⁶ Vicente Ráo (depoimento, 1976). Rio de Janeiro, FGV/CPDOC – História Oral, 1979, p. 3-4.

de “Jango, Luzardo e Geraldo” – para visitar o Chile em fevereiro de 1953; ponderou, no entanto, que o “A-B-C de Rio Branco” em que se inspirara, “nada tinha de politisante, tratava-se apenas de ajuda econômica”, ou melhor, “tratava-se apenas de uniões aduaneiras, facilidade de irmão rico a irmão mais pobre”; Leite Ribeiro, por seu turno, respondeu-lhe que embora a imprensa brasileira tivesse recebido com reservas seu plano de integração econômica, ele achava a ideia correta – “um ponto de equilíbrio no hemisfério ocidental, um novo polo econômico para contrabalançar o desenvolvimento assoberbante do Canadá e Estados Unidos” – porém, ressaltava, que “nunca com ideia negativa de hostilidade aos Estados Unidos... O tema deveria ser desenvolvido à base de fórmulas econômicas, de integração econômica continental e nunca regional”.²³⁷

As semelhanças entre a postura de Leite Ribeiro na Embaixada com a que Getúlio Vargas vinha adotando até aquele momento com Perón eram evidentes. Tratava-se de consentir sem definir-se, de aproximar-se sem confundir-se ideologicamente com ele. Nas palavras do representante brasileiro em Buenos Aires:

[...] sempre fui partidário de uma aproximação mais estreita com a República Argentina. Encontrei no Senhor [Vargas] a maior concordância e o maior apóio nesse sentido. Hoje, com Perón, penso que essa ligação deve ser mais necessária: o homem sôlto, campo fora, a fazer demagogia, é mais perigoso do que seguido de perto por nós. Além disso, não podemos ficar em atitude contemplativa frente ao esforço de penetração econômica argentina no Continente, seja êle de caráter politisante ou demagógico.²³⁸

Enquanto as atuações moderadoras de Vicente Ráo e Orlando Leite Ribeiro atendiam também as expectativas dos grupos liberais-conservadores, a nomeação do petebista João Goulart à pasta do Trabalho, Indústria e Comércio buscava reforçar e legitimar a ação do governo na área social-trabalhista. Outras pastas também seriam alvo da Reforma Ministerial em 1953: Osvaldo Aranha (simpatizante da UDN) substituiria Horácio Lafer (PSD/SP) no Ministério da Fazenda, Tancredo Neves (PSD/MG) ocuparia a pasta Justiça e Negócios Interiores, José Américo de Almeida (UDN/PB) assumiria o Ministério da Viação e Obras Públicas, o General Ciro do Espírito Santo Cardoso encabeçaria o Ministério da Guerra, entre

²³⁷ GV 54.01.15/2, Carta de Orlando Leite Ribeiro a Getúlio Vargas (15/01/1954). Perón concordou com o Embaixador brasileiro e lhe disse que havia dado as mesmas explicações para o Embaixador Americano em Buenos Aires, o que Leite Ribeiro pôde realmente confirmar.

²³⁸ Idem. Orlando Leite Ribeiro conclui sua carta com a seguinte sugestão: “Acredito que a política sadia para nós, seria: 1) – Aceitar em tese o princípio da integração econômica continental, mas escoimá-lo de qualquer intenção politizante e retardar temporariamente sua execução prática; 2) – Preparar-nos ativamente para sermos muito breve o centro de uma futura integração econômica. Preparação que consistiria em a) – num esforço ainda maior de industrialização; b) – desenvolvimento de comunicações através do eixo fluvial amazônico, do eixo ferroviário Santos – Santa Cruz (chamado eixo mineral) e do eixo mixto ferroviário-rodoviário, Santos – Ponta Porã – Concepcion (chamado eixo agrário). Tomadas tais providências com entusiasmo e decisão, podemos aguardar com confiança, que a nossa infra-estrutura-superior à da Argentina – nos transforme no centro galvanizador natural da economia latino-americana”.

outros nomes²³⁹. Mais uma vez, portanto, um ministério de composição política, em lugar do seu homólogo “Ministério da Experiência” de 1951, afinados às necessidades e estratégias do governo.

Apesar de algumas figuras conhecidas por suas simpatias pelas orientações mais tradicionalistas da política exterior brasileira, a *frente* de oposição ao governo não se deixaria acomodar. João Goulart seria acusado dentro e fora do país pelas afinidades ideológicas com o regime peronista e com os princípios da doutrina justicialista; suas iniciativas como Ministro do Trabalho carregariam a delação de pretender transformar o Brasil em uma “república sindicalista”, nos moldes do governo Perón, o que significava dizer que o governo Vargas pretendia legitimar-se no poder com o apoio maciço dos sindicatos e organizações operárias. Tal imputação parecia razoável se considerarmos a onda de greves no país na segunda metade de 1953 e o recrudescimento das críticas da oposição ao governo, a preparar o contexto de crise política e institucional que marcaria o ano seguinte.²⁴⁰

Ao final de 1953 e início de 54, portanto, as vinculações entre Vargas e Perón pareciam se destacar entre as críticas que assolavam o governo Vargas. Mais do que isso: as denúncias de corrupção dentro do governo, as críticas à postura nacionalista de Vargas e as acusações de pretender mobilizar os trabalhadores a seu favor, todas elas de algum modo encontrariam semelhanças, segundo a oposição, com o que se passava na vida política do país vizinho. Apesar das forças nacional-trabalhistas tentarem, na medida do possível, rebater as alegações da oposição anti-varguista²⁴¹, a situação cada vez mais tonar-se-ia insustentável.

Se, por um lado, a partir do segundo semestre de 1953 as supostas vinculações “secretas” entre Vargas e Perón ganhariam destaque no cenário político brasileiro, a utopia da integração econômica entre Argentina, Brasil e Chile, por outro, converter-se-ia em frustração. Não obstante o acirramento do tom nacionalista do discurso de Getúlio Vargas,

²³⁹ NOVAES E CRUZ, *Op. cit.*, 1983, p. 7 e segs.

²⁴⁰ Cf. “Evitemos a peronização do Brasil”, *Diário de Notícias*, RJ, 22 de Dezembro de 1953; “Perón e Lusardo roubaram o Brasil”, *Tribuna da Imprensa*, RJ, 16-17 de Janeiro, 1954. Segundo o Deputado Herbert Levy: “[...] João Goulart tinha a colaboração, no Ministério do Trabalho, de técnicos, os chamados adidos trabalhistas, enviados pelo Senhor General Perón, por influenciar as organizações sindicais no Brasil no sentido de que elas tivessem aquelas mesmas características de unidade, de eficiência, que adquiriram na República Argentina, e graças às quais foi possível ao atual govêrno peronista esmagar as liberdades democráticas naquele país”. BRASIL. *Anais da Câmara dos Deputados Federais*. Congresso Nacional. 1954, 17ª Sessão (07/04/1954), p. 488.

²⁴¹ Tal afirmativa pode ser atestada pelos acirrados debates travados, no Senado, por Assis Chateaubriand (UDN/PB) e Kerginaldo Cavalcanti (PSP/RN) e, na Câmara dos Deputados, por Aliomar Baleeiro (UDN/BA) e Ary Pitombo (PTB/AL), Plínio Coello (PTB/AM), dentre outros trabalhistas. Sairam também em defesa do governo, além de Lourival Fontes, o ex-Ministro da Guerra Gen. Estilac Leal, cujo depoimento pode ser lido em BRASIL. *Anais da Câmara dos Deputados Federais*. Congresso Nacional. 1954, 18ª Sessão (09/04/1954), p. 567.

nenhuma disposição em afunilar os entendimentos bilaterais com a Argentina rumo ao ABC seria apresentada.

Em 26 de agosto de 1953, ao saudar o presidente do Peru, Manuel A. Odria, Vargas se pronunciaria apelando à *solidariedade latino-americana* como forma de defender os anseios comuns por desenvolvimento econômico e industrialização entre os países da “América” contra “os propósitos de hegemonia e predomínio”. Nas palavras do presidente Vargas:

A América Latina está fadada a um papel preponderante no campo das relações internacionais. Jamais no decurso da história existiu um bloco tão numeroso de nações, irmanadas pelos laços de uma doutrina generosa, baseada no respeito mútuo e na comunhão de ideais, de instituições e de finalidades, qual seja o panamericanismo. O sistema de princípios e normas que liga os Estados americanos se diferencia essencialmente das alianças da experiência passada, em que as Nações se reuniam exclusivamente sob a pressão de interesses egoísticos de auto defesa ou por desígnios arrogantes de agressão. Não tememos os nossos vizinhos, não cobiçamos terras alheias. O que desejamos é a coexistência pacífica, a colaboração recíproca e cordial para o desenvolvimento do continente.²⁴²

Em que pese o tom dos discursos nem sempre amenos de Getúlio Vargas a partir de 1953, como na mensagem enviado ao Congresso naquele ano, em que elogiava o nacionalismo no mundo árabe como inspiração para o povo brasileiro nos “mesmos ressentimentos contra o colonialismo e pelo desejo comum de lutar por uma completa independência política e econômica”²⁴³, o fato é que a reiteração dos ideais panamericanos e do alinhamento aos Estados Unidos em relação à “preservação dos padrões da civilização cristã” sempre nortearia seus pronunciamentos e suas iniciativas políticas e econômicas.

Como bem observou Pedro Cesar Dutra Fonseca, nos discursos de Getúlio Vargas as denúncias contra o imperialismo conviviam *na linguagem* com as solicitações de ingresso de capitais estrangeiros. Na verdade, “o imperialismo ocorria justamente quando as nações mais fortes abandonavam as mais pobres, negando-se a colaborar com a erradicação da miséria, ou seja, com as políticas desenvolvimentistas”²⁴⁴. Apesar disso, o “nacionalismo” de Vargas e seus discursos denunciando o imperialismo pela falta de capital estrangeiro tinham, em um cenário de crise interna e repercussão internacional das denúncias da oposição brasileira, um efeito inquietador sobre certos “círculos de negócios” norte-americanos, “sobretudo da parte daqueles que criticam acerbamente o Departamento de Estado em seu namoro com Perón”²⁴⁵,

²⁴² “As tradições Pan-americanistas do Brasil e do Peru”, discurso de 26 de Agosto de 1953. In: *Biblioteca da Presidência da República*, < <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br>>.

²⁴³ VARGAS, Getúlio. Mensagem ao Congresso Nacional, 1953, p. 16. In: *Center for Research Libraries*, < <http://www.crl.edu/pt-br/brazil/presidential>>.

²⁴⁴ FONSECA, *Op. cit.*, 1999, p. 420.

²⁴⁵ OA, Carta de João Carlos Muniz a Osvaldo Aranha (20/11/1953).

embora insuficiente para demover o governo republicano de sua orientação privatista para o desenvolvimento econômico da América Latina²⁴⁶.

A saída de “Jango” da Pasta do Trabalho em março de 54, logo após a publicação pelos militares do Manifesto dos Coronéis, não reduziria as críticas e denúncias contra o governo Vargas, nem esgotaria o assunto Vargas-Perón²⁴⁷. Em 4 de abril de 1954, o ex-chanceler João Neves da Fontoura publicaria no periódico *Tribuna da Imprensa* seu artigo – “Meu Depoimento” – reavivando o debate na imprensa e no congresso acerca das ligações secretas entre os dois caudilhos²⁴⁸. Lourival Fontes, Chefe da Casa Civil do governo, incumbiu-se de rebater através da imprensa²⁴⁹ as críticas sobre a existência de uma para-diplomacia oficiosa que teria atuado nos bastidores do sistema político brasileiro, em favor dos interesses peronistas e, portanto, contrários à nação brasileira.

De uma forma geral, a aversão opositora ao trabalhismo getulista no plano interno e aos regimes populistas latino-americanos implicava, em contrapartida, a busca do alinhamento aos Estados Unidos e a adesão incondicional ao pan-americanismo²⁵⁰. A delegação brasileira enviada à X Conferência Interamericana realizada em Caracas, em abril de 1954, que contava inclusive com a participação de Afonso Arinos, líder da UDN na Câmara dos Deputados, procuraria aderir às resoluções encabeçadas pelos Estados Unidos e assim tentar forjar uma cooperação mútua. Os contatos entre o Secretário de Estado norte-americano, John Foster Dulles, e o ministro brasileiro, Vicente Ráo, despertaram certo otimismo na diplomacia brasileira sobre uma atitude “mais bem favorável” do Departamento de Estado ao Brasil:

(...) Este “new look” [referência à política externa de Eisenhower] é interpretado inclusive, sempre pelas fontes norte-americanas, como uma derrota do grupo Humphrey- Black, considerado como a mais dura no que se refere à América Latina e ao Brasil. O essencial, tanto quanto posso discernir, será destacar, hábil e sutilmente, o Brasil da confusa massa hispano-americana, como o Sr. sempre fez, e coisa que Ráo só parece ter-se apercebido um pouco tarde. (...) ²⁵¹

²⁴⁶ OA, Carta de Guilherme Niebelung Correia de Araújo a Osvaldo Aranha (02/11/1954). Cf. Discurso de Henry F. Holland, Secretário Assistente de Estado para Assuntos Interamericanos, perante a Sociedade Pan Americana dos Estados Unidos, em 27/10/1954.

²⁴⁷ “Sr. Getúlio Vargas procura usar a tática do peronismo contra as Forças Armadas” (Senador Hamilton Nogueira, UDN/RJ). *Correio da Manhã*, RJ, 06/04/1954.

²⁴⁸ Após a publicação de seu depoimento na imprensa, João Neves também seria bastante criticado no congresso. Cf. BRASIL. *Anais da Câmara dos Deputados Federais*. Congresso Nacional. 1954, 16ª Sessão (06/04/1954), p. 337-340; 17ª Sessão (07/04/1954), p. 518-519.

²⁴⁹ “Pronunciamento do sr. Lourival Fontes sobre a denúncia do acôrdo Perón-Vargas”, *Correio da Manhã*, RJ, 7/04/1954, p. 3-4.

²⁵⁰ OA 54.03.23/3, Carta de João Carlos Muniz a Osvaldo Aranha (23/03/1954).

²⁵¹ OA 54.03.12/3, Carta de Barreto Leite a Osvaldo Aranha (12/03/1954).

Embora pouco afeita às demandas econômicas dos países latino-americanos, a representação diplomática dos Estados Unidos não titubearia em explorá-las a fim de que adotassem uma resolução anticomunista²⁵² – o objetivo principal da Conferência de Caracas – que oferecesse legitimidade regional à intervenção norte-americana na Guatemala de Jacobo Arbens.

Também aqui, novamente, as distintas atuações da delegação brasileira e argentina denotariam uma divergência de estilos presente nos governos de Vargas e Perón. Além de opor-se a intervenção americana no país da América Central, a diplomacia argentina defenderia a posição de que o “colonialismo” era um tema a ser debatido no âmbito da OEA, enquanto a brasileira, contrariando inclusive a orientação sustentada pelo presidente Vargas, alegaria ser este um tema do foro da ONU.²⁵³

Certamente que os posicionamentos contrapostos dos dois países iam além das ilustres atuações diplomáticas em conclave interamericanos. Se havia em ambos uma “convergência de desígnios”²⁵⁴ em instrumentalizar as relações exteriores de acordo com seus programas econômicos e industrializantes, fizeram-no sob perspectivas e condições distintas. A produção agrícola concorrente a dos Estados Unidos exigia da Argentina uma postura mais agressiva para fazer-se ouvir no sistema político interamericano²⁵⁵. E quando bem sucedida, preocupava e desagrava aos setores liberais-conservadores no Brasil. Já a tradição de colaboração e complementaridade comercial com a potência capitalista sugeria ao Brasil apostar em uma estratégia de cooperação e reciprocidade econômica. Em ambos os casos, as dificuldades econômicas e financeiras e a parca disposição à cooperação econômica internacional poderiam ter estimulado a possibilidade de formação de um bloco sul-americano. O constante interesse de Perón em avançar nas negociações rumo ao ABC, por um lado, e a anunciada aversão ideológica ao regime peronista no Brasil, por outro, tornaram a proposta integracionista inviável. As cenas políticas internas eram bastante dissimilares nos dois países. A aposta brasileira no Pacto ABC dependeria de decisões que escapavam ao controle da presidência e não eram vislumbráveis naquela conjuntura. Restaria a Vargas lidar com as necessidades econômico-financeiras do país na medida das possibilidades do contexto

²⁵² RABE, Stephen G. *Eisenhower and Latin American: the foreign policy of Anti-communism*. University of North Carolina Press, 1988, p. 69.

²⁵³ GV 54.06.22/6. Sobre a questão da Guatemala.

²⁵⁴ CERVO, Amado L. Brasil e Argentina: convergência de desígnios e diferença de estilo (1945-1955). In: LLADÓS, J. M. e GUIMARÃES, S. P. (Org.). *Perspectivas: Brasil e Argentina*. Brasília: IPRI/CAPES, 2000.

²⁵⁵ FODOR, Jorge G. y O’CONNEL, Arturo A. La Argentina y la Economía Atlántica en la Primera Mitad del Siglo XX. *Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales*. Instituto de Desarrollo Económico y Social, n.49, Vol. 13, abril-junio, 1973; MONIZ BANDEIRA, *Op. cit.*, 1987, p. 15-21.

histórico doméstico e internacional. Quanto ao relacionamento com a Argentina, tratava-se de incrementar os intercâmbios comerciais bilaterais e tão somente.

3.3 – Vargas e o Pacto ABC: “Saltando Fora...”²⁵⁶

As epígrafes que abrem este capítulo procuram acentuar dois aspectos que estiveram no cerne do episódio do Pacto ABC. Em nenhuma ocasião, durante o segundo governo Vargas, a conveniência de se concertar um bloco econômico no Cone Sul seria seriamente cogitada e debatida no país, embora projetos de integração regional já fossem oportunamente aventados naquele contexto histórico. Como vimos no primeiro capítulo, a Comunidade do Carvão e do Aço constituiu-se na Europa em 1951 e os países da América Central haviam encomendado à CEPAL, em 1950, um estudo técnico sobre a possibilidade de um acordo regional, que seria concluído em 1954. Apesar disso, a ideia da integração econômica regional, alimentada pela Cepal desde a primeira metade dos anos 50, supunha, aos olhos dos coevos no Brasil, teor bem distinto daquela propugnada por Perón.

Além disso, a resposta de Getúlio Vargas ao questionamento que lhe fora feito por Batista Lusardo em dezembro de 1950, se, por um lado, era um indicativo dessa imaturidade, por outro, significava a inviabilidade de qualquer arranjo integracionista que desviasse dos compromissos pan-americanos. É bem possível que, com a expressão “Ah, seu Lusardo, com esses milicos não se brinca...”, Getúlio pretendesse se referir não só às hostes militares, mas também aos grupos políticos liberais-conservadores tão afeitos às soluções de caserna para os impasses institucionais, mesmo porque, bem o sabia Getúlio, tais forças políticas se complementavam quando não se confundiam plenamente.

Não obstante, os conflitos político-ideológicos que envolviam as mais distintas iniciativas sociais e econômicas do governo Vargas não poderiam sobrepujar a necessidade premente de abastecimento do mercado brasileiro com produtos agrícolas essenciais que na prática apenas a Argentina teria, naquele momento, condições de suprir, além de ser conveniente também a garantia do mercado portenho às exportações brasileiras. Não se cogitava, pois, romper ou se afastar do governo peronista como o fizera seu antecessor Dutra, pelo menos sem ter de enfrentar internamente alguns efeitos adversos de uma tal decisão.

Caberia ao governo Vargas manter acesas, portanto, as expectativas de Perón em troca da sua disposição de avançar nas negociações por um novo convênio comercial entre Brasil e

²⁵⁶ Cf. Anexo F.

Argentina. Como não poderia deixar de ser, tais expectativas se viram frustradas tão logo a declaração formal de Perón de pretender com Brasil e Chile reavivar o Pacto ABC não encontrasse acolhimento na chancelaria brasileira, e nem mesmo o apoio pessoal de Vargas. Se o pronunciamento de João Neves da Fontoura fora feito sem o consentimento de Vargas ou sob sua deliberada orientação, o fato é que em ambos os casos não estivera em seus planos avançar nas negociações para a formação de um bloco econômico sul-americano.

Restaria, por outro lado, saber se o pronunciamento de Juan Perón em novembro de 1953 representava uma última tentativa de captar as reais pretensões de Getúlio Vargas, ou se foi apenas uma “provocação” bem arquitetada, que também lhe serviria politicamente ao desviar o foco de atenções da crise interna argentina para a política internacional sul-americana²⁵⁷.

Entre intenções e percepções de parte a parte, o Pacto ABC teria representado para o governo Vargas apenas uma ideia inconveniente, porém útil.

²⁵⁷ GV 54.02.20/4, Carta de Orlando Leite Ribeiro a Getúlio Vargas (30/03/1954). Nas palavras do Embaixador, Perón “aproveitou da ingenuidade dos exilados argentinos e da nossa desgraçada oposição que fez exatamente o que ele desejava: a maior divulgação do seu discurso, sem a responsabilidade da Secretaria de Informações (Casa Rosada) [...]”.

CAPÍTULO IV – A MARCHA COMUM LATINO-AMERICANA: A FORMAÇÃO DA ALALC

“Estou convencido de que esta é a hora da regionalização econômica do mundo, da criação de grandes espaços econômicos exigidos pela moderna indústria e que, sem atravessarmos esta fase intermédia, impossível será chegarmos à integração mundial que tem no fato econômico talvez seu principal alicerce”.

(Entrevista de José Garrido Torres ao jornal *Última Hora*, 12 de abril de 1957)

“[...] el mercado común podrá realizarse tanto mejor y con tanto menos trastornos en una América Latina que crezca vigorosamente. Pero ese crecimiento vigoroso no podrá lograrse sin la intensificación del comercio recíproco que aquél trata de conseguir. Hay pues estrecha interdependencia entre el mercado común y la aceleración del desarrollo económico. En realidad, el mercado común responde al empeño de crear un nuevo módulo para un intercambio latinoamericano adecuado a dos grandes exigencias: la de la industrialización y la de atenuar la vulnerabilidad exterior de estos países. [...]”.

(El mercado común latinoamericano y el régimen de pagos multilaterales. In: CEPAL. *El Mercado Común Latinoamericano*, Naciones Unidas, México, Julio de 1959, p. 4)

Ao se iniciar o ano de 1965, Eduardo Frei, presidente chileno, dirigiu-se a um grupo de renomados economistas latino-americanos externando suas preocupações com os rumos tomados pela recém-criada Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC)²⁵⁸. Menos de cinco anos da subscrição do Tratado de Montevideu, a zona de livre comércio a que dera existência já não mais apresentava o vigor dos primeiros anos. Em que pese o descrédito aos olhos de muitos, tratava-se de encontrar – argumentava Frei – os mecanismos que pudessem conduzir à aceleração e ampliação do processo de integração regional no âmbito da própria ALALC, evitando assim o desinteresse entre os signatários a que uma certa percepção generalizada de esgotamento das margens de negociações comerciais dera lugar.

O desafio a ser enfrentado era considerável, ainda mais porque um certo ar de oportunismo sobrepusera o entusiasmo coletivo dos primeiros anos. É que alcançado o objetivo imediato dos países responsáveis pela maior parte do comércio intrarregional (Argentina, Brasil, Chile e Uruguai eram responsáveis por cerca de 80% dele) de reverter a tendência declinante dos anos finais da década de 1950, o ímpeto negociador presente nas

²⁵⁸ Carta del Presidente de Chile. Santiago, 6 de enero de 1965, reproduzida em REYNOSO, Plácido G. (Org.). *Hacia la integración acelerada de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1969. Os destinatários eram Raul Prebisch, Diretor do Instituto de Planificação Econômica e Social Latino-Americano; José António Mayobre, Diretor-Executivo da CEPAL; Felipe Herrera, Presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); e Carlos Sanz de Santa María. Chefe do Comitê Interamericano da Aliança para o Progresso.

primeiras reuniões da associação debilitar-se-ia²⁵⁹. Em termos concretos, das 10.869 concessões outorgadas em Listas Nacionais até 1969, 8.248 (76%) correspondiam ao período de 1962/1964, ou seja, as primeiras quatro séries de negociações sucessivas entre as Partes Contratantes concentraram praticamente todos os produtos que já eram comercializados, via acordos bilaterais, pelos países membros.²⁶⁰ Na realidade, a partir de 1969 o número de concessões tornar-se-ia inexpressivo e o processo de negociação em Listas Nacionais chegaria a um impasse. Das 11.173 concessões acumuladas até 1977, mais de dois terços corresponderam ao triênio 62/64, e mais de 80% aos anos de 1962/1966.²⁶¹

Ainda assim o mercado regional havia conquistado um maior destaque nas transações de todos os países membros: as exportações intrarregionais, que de 11% das exportações globais em 1955 haviam se reduzido a 6,2% em 1961, passaram em 1964 a 9,4%, estabilizando-se até o final da década (10,1% em 1970). Em valores, o baixo nível de \$299 milhões de dólares atingido em 1961 pelo comércio entre os membros da ALALC subiu em 1964 para \$558 milhões de dólares. Por outro lado, apenas dois acordos de complementação industrial haviam sido assinados até 1964 referentes a 22 produtos e 76 concessões²⁶², modalidade de acordos que prosperou graças à supressão, já em 1964, da exigência de extensão de seus benefícios a todos os países membros, comprometendo assim o viés multilateral do processo de liberalização do comércio²⁶³. Com efeito, as perspectivas de se avançar nas reduções tarifárias e na eliminação de outras barreiras ao comércio intrarregional pareciam, nesse cenário, pouco favoráveis para a segunda metade da década de 60.

A inquietação expressa pelo presidente do Chile, que aliás afirmava compartilhá-la amplamente no hemisfério “tanto dentro como fuera de los gobiernos”, possuía, portanto, bases claras e objetivas:

²⁵⁹ ARAGÃO, José M. ALADI: perspectivas a partir de la experiencia de la ALALC y de la situación actual de la economía internacional. *Integración Latinoamericana*, INTAL, Buenos Aires, Año 8, n°86, dez. 1983. p. 4-5.

²⁶⁰ A primeira série de negociações realizou-se em Montevideu de 24 de julho a 12 de agosto de 1961, a segunda na Cidade do México de 27 de agosto a 21 de novembro de 1962, a terceira novamente em Montevideu de 5 de outubro a 31 de dezembro de 1963 e a quarta em Bogotá de 20 de outubro a 11 de dezembro de 1964. De acordo com o Artigo 4 e 5 do Tratado de Montevideu, as Listas Nacionais reuniriam anualmente as concessões de reduções tarifárias e eliminação de outras restrições de cada Parte Contratante aos demais membros, embora pudessem vir a ser alteradas ou abolidas por negociação entre os signatários, obedecendo a provisão da compensação adequada.

²⁶¹ VERSIANI, Flávio R. A experiência Latino-Americana de Integração e os Novos Acordos Brasil-Argentina-Uruguaí. In: BAUMANN, Renato e LERDA, Juan C. *Brasil – Argentina – Uruguaí: a integração em debate*. São Paulo: Ed. Marco Zero, 1987. p. 31.

²⁶² ARAGÃO, *Op. cit.*, 1983, p. 4-5. Ver também INTAL. *La Integración Económica de América Latina: realizaciones, problemas y perspectivas*. Buenos Aires, BID, 1968.

²⁶³ Segundo Flávio R. Versiani, a revogação da cláusula da nação mais favorecida (isto é: da extensão imediata a todos os parceiros das concessões feitas a qualquer um deles) foi decidida durante o IV Período de Sessões da Conferência das Partes Contratantes, em dezembro de 1964 (Resolução 99[IV]), o que significou concretamente um “reco a direção ao bilateralismo (ou, pelo menos, ao “sub-regionalismo”, já que alguns acordos de complementação envolveram mais de dois países)”. Cf. VERSIANI, *Op. cit.*, 1987, p. 35.

[...] la marcha hacia la integración económica se ha vuelto lenta e embarazosa. Parecerían agotarse las posibilidades de avanzar dentro del presente sistema de minuciosas negociaciones arancelarias. No llegaremos en esta forma a promover caudalosas corrientes de intercambio entre nuestros países ni a prepararnos para la tarea ineludible de competir en los mercados mundiales. ¿Se debe ello a defectos orgánicos del Tratado de Montevideo, o a que no se emplean con eficacia los instrumentos de aquél?²⁶⁴

Ao defender o regionalismo latino-americano como fator decisivo para o desenvolvimento econômico e elemento aglutinador dos interesses regionais frente aos grandes problemas econômicos do mundo, Frei reconhecia que o programa do mercado comum regional requereria, a fim de avançar em seus objetivos, decisões de mais alto nível no plano político, comprometendo os representantes máximos dos governos com as iniciativas integracionistas. Em termos institucionais, sugeria ampliar as bases sociais do Tratado, incluindo nele os setores trabalhistas junto aos empresariais, para além dos “círculos oficiales financieros o técnicos por calificados que éstos sean”. Mas não deixaria, apesar disso, de frisar a necessidade e a importância – amplamente aceita na América Latina – da contribuição técnica, a cuja eficiência e imparcialidade era devida a concretização da ALALC:

[...] creo también que no podría haber una acción efectiva en ese plano si no se contase previamente con fórmulas basadas en estudios profundos e objetivos. Por eso les dirijo esta carta. Su propósito es invitar a ustedes a que presenten sus puntos de vista sobre estas materias a los gobiernos latino-americanos. La experiencia de ustedes en las organizaciones que dirigen, la autoridad personal que invisten y el conocimiento que han demostrado de los problemas de nuestro Hemisferio contribuirán, sin duda alguna, a que su voz sea escuchada de subrayar en todo o ámbito del continente.²⁶⁵

Mas tal confiança não se devia apenas à experiência acumulada dos referidos economistas. A requisição de seus serviços visava evitar inconvenientes entre os governos signatários do Tratado, caso algum deles pudesse interpretar sugestões elaboradas por um governo em particular prejudiciais aos demais²⁶⁶:

Por eso he pensado que una proposición hecha por personas imparciales de alta calidad técnica, sin implicaciones de orden político o nacional,

²⁶⁴ REYNOSO, *Op. cit.*, 1969, p. 2.

²⁶⁵ *Idem.*

²⁶⁶ Não foi outra a postura de delegação de Cuba, durante a realização do Segundo Período de Sessões do Comitê de Comércio da CEPAL, celebrado no Panamá, entre 11 e 19 de maio de 1959. Na ocasião os representantes cubanos expressaram a preocupação de que os acordos sub-regionais interporiam obstáculos às possibilidades de amplo entendimento na América Latina para a formação do Mercado Comum. Referiam-se, naquela oportunidade, ao projeto de acordo de uma zona de livre comércio preparado em uma reunião de consulta sobre política comercial realizada em Santiago do Chile de 6 e 17 de abril de 1959 por Argentina, Brasil, Chile e Uruguai. Cf. Informe del Segundo Periodo de Sesiones del Comité de Comercio, In: CEPAL, *El Mercado Común Latinoamericano*. Naciones Unidas, México, Julio de 1959. p. 102.

eliminaría cualquier dificultad o suspicacia y nos permitiría examinar el problema de una manera positiva y creadora, en beneficio sólo del objetivo que se persigue y al cual vemos ligado el futuro de nuestros pueblos.²⁶⁷

A resposta à sua carta viria poucos meses depois em 12 de abril, e seria encaminhada a todos os presidentes dos países membros do acordo regional. Denominada pelos coevos de *Documento dos Quatro*, as *Proposiciones para la creación del Mercado Común Latinoamericano* podem ser consideradas o último e mais significativo esforço do pensamento integracionista daquele período para a dinamização da ALALC. Além de procurar sistematizar várias questões e recomendações apresentadas em outros documentos da CEPAL, as *Proposiciones* abordaram também aspectos específicos da política comercial, investimentos regionais e pagamentos, temas ainda insuficientemente explorados em publicações anteriores²⁶⁸.

A intenção de retomar os debates, nas condições acima reivindicadas, pouco tempo passado da assinatura do Tratado de Montevideu, recorrendo a novas avaliações e recomendações afiançadas por iminentes economistas fartamente envolvidos com o tema, sugere, entre outros aspectos, duas questões que nos parecem centrais para a compreensão do processo de formação da ALALC.

A primeira diz respeito ao protagonismo da *intelligentsia* cepalina na formulação de princípios, normas e da estrutura do Mercado Comum Latino-Americano e na orientação das decisões políticas intergovernamentais rumo à cooperação econômica regional. A segunda refere-se à alegação sobre o baixo nível de comprometimento dos governos signatários com o aperfeiçoamento dos mecanismos de execução e a persecução dos objetivos estipulados no Tratado. Ambas aliás – pode-se conjecturar – condicionam-se mutuamente.

Os dois aspectos acima destacados são recorrentemente citados na bibliografia especializada sobre a ALALC, embora na maioria das vezes de maneira genérica e superficial, apenas com o intuito de apontar os fatores que influenciaram na relativa frustração do ímpeto integracionista ao longo dos anos subsequentes ao Tratado.

Pesquisas já consagradas sobre o tema como as publicações de Miguel S. Wionczek, Sidney Dell, Victor L. Urquidí, Plácido Garcia Reynoso, incluindo documentos divulgados pela própria CEPAL, além de trabalhos mais recentes como os de Adolfo Gurrieri, Ricardo Bielschowsky, Flávio R. Versiani, Rubens Barbosa, Márcio B. Braga, Renato Bauman, Octavio Rodriguez não deixaram de atestar a proeminência da Comissão Econômica para América Latina na construção do regionalismo latino-americano dos anos 50 e 60.

²⁶⁷ REYNOSO, *Op. cit.*, 1969, p. 5-6.

²⁶⁸ BRAGA, *Op. cit.*, 2012, p. 124-125.

Mesmo em trabalhos daquela época de autoria da Comissão são visíveis auto referências nesse sentido:

Las bases y recomendaciones del Grupo de Trabajo, la amplia discusión que han tenido tanto en las esferas especializadas como en el ámbito público, y las reuniones de consulta sobre política comercial, que ha celebrado la Secretaría con expertos de los países meridionales y gran colombinos de América del Sur, han ido creando una conciencia latinoamericana del problema y han ido abriendo camino a la idea de la necesidad el mercado común.²⁶⁹

Mas se de fato a organização das Nações Unidas para a América Latina assumiu, na década de 1950, a liderança do processo integracionista e conduziu os trabalhos em direção ao estabelecimento da ALALC, *criando uma consciência latino-americano do problema*, resta ainda compreender em que condições e por que meios tal protagonismo fora possível.

É provável ter ocorrido uma conjugação relativamente bem-sucedida entre os expedientes formais e informais de divulgação dos ideais e projetos cepalinos e a percepção real dos perigos da estagnação econômica junto às tentativas infrutíferas de evitá-la, levando a mais ampla aceitação política na América Latina de seu instrumental teórico e suas análises econômicas. Teria contribuído para tal recepção o próprio perfil desse corpo de ideias, isto é, a generalidade, a flexibilidade e o caráter politicamente contemporizador de suas formulações, respondendo e atendendo às expectativas e aos interesses de forças políticas com orientações relativamente distintas.

Sendo o objetivo desta pesquisa analisar as repercussões do projeto latino-americano de integração no sistema político brasileiro, a tese específica que orienta os debates neste capítulo é de que não houve no Brasil um envolvimento considerável e significativo dos setores políticos dirigentes nas decisões que levaram à participação do país na ALALC. Elas teriam ficado integralmente sob a responsabilidade da burocracia civil estatal, mais especificamente, o corpo de técnicos governamentais vinculados ao Ministério das Relações Exteriores e às diferentes instâncias burocráticas da Pasta da Fazenda.

A importância e necessidade da formação do “Mercado Comum” apareciam como pontos consensuais nas lutas político-ideológicas da segunda metade dos anos 50. Tratava-se apenas de decidir os meios mais adequados de buscá-lo. Não se quer dizer com isso que as entidades corporativas de classe ficaram passivamente à margem do processo decisório, mas sim que foram integradas paulatinamente à lógica de persuasão e coordenação cepalina das

²⁶⁹ CEPAL, *Op. cit.*, 1959, p. XI.

atividades rumo à integração e que coadjuvaram no papel que fora diretamente desempenhado pela burocracia civil estatal, em sintonia com as orientações da *expertise* cepalina.

Para além da perspicácia técnica da Comissão Econômica para América Latina e de seus Comitês, Grupos de Trabalho, inúmeras conferências e reuniões de consulta, etc., é forçoso reconhecer as condições propícias oferecidas pela conjuntura latino-americana. O clima reinante de descontentamento com o desempenho do comércio mundial de matérias-primas, sobre o qual a Cepal tão bem teorizou; os reiterados reclamos dos países latino-americanos por maior cooperação econômico-financeira das economias desenvolvidas, especialmente contra os EUA, a se arrastarem desde o término da conflito mundial; o compartilhamento de perspectivas acerca do desenvolvimento econômico entre Juscelino Kubitschek e Arturo Frondizi (1958-1961); e a consagração no ideário latino-americano da luta contra o subdesenvolvimento através do planejamento estatal e da industrialização, formaram o ambiente favorável do qual a concepção cepalina da integração econômica latino-americana iria se servir.

Antes, porém, de explorarmos a tese da relativa inércia participativa das forças políticas brasileiras no processo de construção do mercado regional, convém analisar os dois fatores que julgamos há pouco essenciais para determinar o protagonismo da CEPAL nessa marcha comum latino-americana: o próprio desempenho institucional da Comissão, que lhe garantiria legitimidade política e poder de persuasão entre os países da América Latina, e o teor politicamente contemporizador de suas postulações teóricas e categorias analíticas acerca da integração regional, capaz de agregar ao seu projeto grupos políticos e econômicos de orientações distintas. Ao final deste capítulo retomaremos, portanto, o debate sobre o insulamento burocrático que a proposta integracionista experimentou no Brasil dos “50 anos em 5”.

4.1 – Entre o “Mercado Comum” e a “Zona de Livre Comércio”

Na segunda metade dos anos 50 se intensificariam as iniciativas coordenadas pela Comissão Econômica para a América Latina a fim de fortalecer o comércio intrarregional e de avançar nos debates rumo à criação do Mercado Comum Latino-Americano. Desde a publicação dos primeiros *Economic Studies* anuais ao final da década de 1940 e de outros ensaios relativos ao comércio regional, uma certa ideia de cooperação econômica latino-americana já se apresentava nas análises cepalinas sobre as condições do desenvolvimento econômico da região. Os recorrentes debates sobre as limitações da industrialização regional e as perspectivas nada promissoras do comércio mundial para a América Latina transformariam paulatinamente, sobretudo a partir de 1956, a vaga noção de cooperação econômica na urgente necessidade de construção de um mercado regional.

Tão importante para o amadurecimento da proposta de integração econômica latino-americana quanto os estudos e relatórios preparados pelos técnicos da Cepal, visando adaptar a teoria do desenvolvimento econômico às condições particulares da América Latina, foram os expedientes formais da instituição ao longo da década, isto é, inúmeros encontros, reuniões e conferências hemisféricas que permitiram um maior envolvimento dos países da região com o corpo teórico cepalino e seus projetos.

Entre 1948, ano de sua criação, e 18 de fevereiro de 1960, data da assinatura do Tratado de Montevideu, foram realizadas oito períodos de sessões (conferências) da Comissão, dois períodos de sessões do Comitê de Comércio, duas reuniões do Grupo de Trabalho do Mercado Regional Latino-Americano, duas reuniões do Grupo de Trabalho dos Bancos Centrais, duas reuniões de consulta sobre política comercial com os países do Cone Sul (Argentina, Brasil, Chile e Uruguai) e duas com países da região Grã-colombiana (Colômbia, Equador, Peru e Venezuela), além de inúmeros contatos do Secretariado Executivo do órgão com as entidades corporativas de classe e a burocracia civil estatal dos países envolvidos nos debates sobre a formação do mercado regional.

Não menos significativo seria o trabalho de publicização dos ideais integracionista da Cepal através dos meios de comunicação de massa da época, com a recorrente divulgação de entrevistas de seus técnicos aos jornais de grande circulação nacionais e publicação de artigos em periódicos especializados, a exemplo do texto de José Garrido Torres, publicado no segundo número da Revista Brasileira de Política Internacional, em 1958, cujo título “Por que um mercado regional latino-americano?” é ilustrativo do enfoque panfletário que a Comissão

procurou imprimir ao projeto de integração regional em busca de sua mais ampla divulgação e aceitação junto à opinião pública latino-americana.²⁷⁰

Os quatro primeiros períodos de sessões da Comissão Econômica para América Latina, de 1948 a 1951, experimentaram uma sensação conflitante de entusiasmo pela boa-acolhida de seus trabalhos no subcontinente e de ameaça permanente de sua extinção pelo Conselho Interamericano Econômico e Social (Cies) da União Pan-Americana (UPA), cuja atribuição era exatamente aquela que viria a ter a Cepal, ou seja, a de estudar os problemas econômicos dos países latino-americanos e de propor soluções adequadas. Por solicitação da delegação diplomática do Chile junto ao Conselho Econômico e Social (Ecosoc) da ONU, a Comissão Econômica para América Latina seria criada em 25 de fevereiro de 1948, pela Resolução 106, com a ressalva de que em 1951 o Ecosoc avaliaria seus trabalhos e a pertinência de sua continuação. Um dos questionamentos sobre a viabilidade da Cepal, levantado pelas potências integrantes das Nações Unidas, sobretudo pelos Estados Unidos, era a possibilidade de duplicação de esforços que sua coexistência com o Cies sugeria. O temor pela perda de influência sobre as questões econômicas latino-americanas que tal objeção encobria ficaria evidente no texto da Resolução III da Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA), criada em 1948 para substituir a UPA, ao prever um “levantamento completo da situação e atividades dos organismos interamericanos existentes, com o fito de coordená-los, reforça-los ou extingui-los, conforme o caso”²⁷¹. A vinculação da CEPAL ao Ecosoc, diretamente ligado à ONU, e não à OEA, inquietava aos Estados Unidos, pois contestava, de certa forma, a influência que pretendiam manter sobre as nações da América.²⁷²

Mas as expectativas das nações latino-americanas sobre os resultados dos trabalhos da Comissão garantiriam, a seu tempo, a legitimidade que esse novo órgão das Nações Unidas precisaria para se consolidar. A regionalização dos estudos e das iniciativas da ONU na esfera econômica era uma demanda premente da América Latina, que encontrava eco nos reclamos dos países da região por maior cooperação econômica e financeira internacional ao desenvolvimento econômico. Não seria por outro motivo, portanto, que as questões relativas ao reequipamento industrial e ao financiamento do desenvolvimento econômico ocupariam

²⁷⁰ Cf. TORRES, José G. Por que um mercado regional latino-americano? *Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano I, nº 2, junho de 1958; “Brasil: líder da ação sul-americana para a organização do Mercado Comum”, *Última Hora*, Rio de Janeiro, 02/02/1957; “Os Mercados Regionais na América Latina”, *Diário Carioca*, Rio de Janeiro, 17/11/1957; “Integração continental – objetivo pan-americano”, *Correio da Manhã*, 15/11/1958. Diga-se de passagem que, pelo menos no Brasil, a divulgação da literatura desenvolvimentista da Cepal contou com a promoção de cursos de formação em planejamento econômico, patrocinados pela Cepal ao longo dos anos 50, cujos anúncios circulavam nos principais jornais escritos do país.

²⁷¹ MRE. *Relatório do Ministério das Relações Exteriores*, 1950. p.72.

²⁷² Sobre a criação da CEPAL, ver GONÇALVES, Luiz E. F. de C. *As relações Brasil-CEPAL*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011, p. 23-28.

lugar de destaque nos debates travados nas primeiras conferências da Cepal. Tal era a preocupação da delegação brasileira, sintetizada nas palavras do representante brasileiro, Octávio Gouvêa de Bulhões, ao I Período de Sessões da CEPAL, celebrado em Santiago (Chile), entre 7 e 25 de junho de 1948:

Foi dentro do objetivo de tornar mais enfática a necessidade de se atender à reposição dos equipamentos industriais da América Latina, que o Brasil apoiou a proposta da delegação do Chile, no sentido de ser criada uma “Comissão Econômica para a América Latina”. [...] O Brasil compareceu, assim, à Conferência de Santiago com o propósito de sugerir uma incumbência limitada e objetiva à Comissão. Da mesma forma que a “Comissão Econômica para a Europa” incumbira-se do urgentíssimo problema do combustível, a “Comissão Econômica para América Latina” incumbir-se-ia do urgentíssimo problema do reequipamento.²⁷³

Uma considerável limitação para o amadurecimento dos debates entre os países membros da Cepal acerca do desenvolvimento econômico da América Latina residia na escassez de dados estatísticos referentes à atividades econômicas dos países do continente. A elaboração do “*Estudo Econômico de 1949*”, a tempo de ser apresentado no II Período de Sessões da Cepal, a realizar-se em Havana (Cuba), entre 29 de maio e 14 junho de 1949, dependeu da remessa urgente à sede da CEPAL em Santiago de informações requeridas pelo seu Secretariado aos países-membros. A condição por assim dizer “inadequada” das informações prestadas pelo governo brasileiro chamaria a atenção do economista Celso Furtado, recém-incorporado ao grupo técnico da instituição:

À medida que manuseava as estatísticas, ia tomando conhecimento da pobreza relativa da informação sobre o Brasil. Não com respeito a dados brutos e à atualidade dos censos, mas à existência de índices dentro dos padrões internacionais. [...] dispúnhamos de índices globais de produção e emprego e índices de produção para alguns ramos de indústrias referentes a certos países, inclusive Argentina, México e Chile, mas não ao Brasil. Verdadeira surpresa para mim foi a descoberta do atraso brasileiro dentro da América Latina.²⁷⁴

Não obstante os debates centrais das primeiras conferências concentrarem-se em torno dos problemas da industrialização e seu financiamento, o assunto da integração regional seria considerado desde a primeira conferência da instituição. Em 24 de agosto de 1948, aprovou-se uma resolução prevendo como possível tema de deliberação futura a “união aduaneira latino-

²⁷³ BULHÕES, Octávio G. A Comissão Econômica para a América Latina – Ponto de vista do Brasil. *Observador econômico e financeiro*, Ano XIII, nº 151, agosto 1948. p. 99-100. Acompanhou-o durante essa primeira conferência o Embaixador do Brasil no Chile, Carlos Celso de Ouro Preto.

²⁷⁴ FURTADO, Celso. *A fantasia organizada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, p. 56.

americana”²⁷⁵. Apesar disso, o assunto não voltaria tão logo a ser retomado nesses termos. Expressões genéricas como “intensificar” e “incrementar el comercio latinoamericano” e abordagens sobre o tema correlato da necessidade de alteração das políticas comerciais e de pagamentos ocupariam os debates seguintes.

Tais referências não seriam de se estranhar se considerarmos que a questão da eliminação dos obstáculos ao comércio regional estivera em pauta na América Latina desde o término da Segunda Guerra Mundial. A Carta Econômica, aprovada na Conferência Interamericana de Chapultepec, realizada no México em fevereiro de 1945, já ressaltava como seu objetivo “alcançar, dentro do prazo mais breve possível, a aspiração comum das repúblicas americanas de encontrar fórmulas práticas internacionais para reduzir as barreiras aduaneiras de todo tipo, as quais dificultam o comércio entre as nações”²⁷⁶.

Até 1951, ano a partir do qual as conferências da Cepal passariam a ser bianuais, os períodos de sessões anuais concentraram-se nas discussões em torno do desenvolvimento econômico latino-americano via industrialização substitutiva de importações, no financiamento externo, e na disputa acerca da necessidade e pertinência dos trabalhos da CEPAL. Seria igualmente um período em que o prestígio da CEPAL e de Raúl Prebisch se intensificaria no Brasil, sobretudo após a publicação na Revista Brasileira de Economia, em 1949, do texto “O desenvolvimento econômica da América Latina e alguns de seus problemas principais”, considerado na historiografia a reflexão fundamental que lança as bases teóricas e analíticas do método histórico-estruturalista.²⁷⁷

Com a repercussão desse trabalho no Brasil, e junto dele a apresentação do *Estudo Econômico de 1949* no III Período de Sessões da Cepal, realizado em Montevideu, entre 15 a 21 de junho de 1950, as ideias da Comissão se fixam entre os técnicos desenvolvimentistas brasileiros, muitos deles vinculados às entidades de representação dos interesses do capital industrial, alguns dos quais passariam a integrar a Assessoria Econômica da Presidência durante o segundo governo Vargas, a exemplo de Rômulo de Almeida e Cleantho de Paiva Leite.

Assim, a diplomacia e o governo brasileiros assumiriam durante o IV Período de Sessões da Cepal, celebrado entre 28 e 16 de junho de 1951 no México um lugar de destaque na defesa da continuidade dos trabalhos da Cepal, apoiados sobretudo pela delegação

²⁷⁵ Cf. “Proyecto de Resolución presentado por el Grupo de Trabajo. Unión Aduanera Latinoamericana. 22 de junio de 1948 e “Resumen de Acta de 1a décimo sexta sesión celebrada en Santiago de Chile en 24 de Junio de 1948 a las 4:00 p.m.” In: CEPAL. Documentos del Primer Período de Sesiones de la Cepal. Santiago, 1948. Disponíveis em: <<http://repositorio.cepal.org>>. Acesso em 02/06/2014.

²⁷⁶ Cf. “Na Conferência do México”, *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 08/03/1945.

²⁷⁷ RODRIGUEZ, Octavio. *O Estruturalismo Latino-Americano*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

chilena²⁷⁸. A tese levantada pelos representantes panamenhos de que os trabalhos da Cepal deveriam ser incorporados ao Cies, a fim de se evitar a dispersão de recursos já tão limitados para o estudo dos problemas econômicos latino-americanos seria, apesar do apoio velado da diplomacia norte-americana, recusada pelo demais países latino-americanos. Miguel Osório de Almeida, representante brasileiro na conferência, a depender de instruções mais claras do Itamaraty que demoravam a chegar, recorreu a Cleantho de Paiva Leite, membro da Assessoria Econômica e assessor da presidência para assuntos referentes à ONU. Getúlio Vargas, tomando conhecimento da situação, encaminhou telegrama à delegação brasileira, a fim de que ela se manifestasse inequivocamente pela manutenção da Comissão. Encerrada a Conferência do México, Prebisch viajou ao Brasil para agradecer pessoalmente ao presidente Vargas por sua atitude, decisiva para a dissuasão da determinação norte-americana em garantir a absorção da Cepal pelo Cies. Sobre este episódio, Celso Furtado observaria: “Imaginava que o ministro João Neves da Fontoura ainda não estava ao corrente das peripécias que havíamos vivido, pois a máquina do Itamaraty tomaria algum tempo para digerir os acontecimentos e elaborar sua própria versão deles [...]”²⁷⁹.

A partir daquele momento, a Comissão Econômica para América Latina se consolidaria como organismo interamericano capaz não somente de empreender estudos sobre problemas referentes à estrutura econômica latino-americana, mas também de afiançar teoricamente o planejamento econômico e as políticas de industrialização. Ao lado desses temas, os obstáculos impostos pela dinâmica do comércio internacional e a necessidade de formação de um mercado regional latino-americano figurariam como alvos principais dos debates organizados pela Cepal.

Desde meados da década de 1950, as economias periféricas do Hemisfério Ocidental vinham enfrentando graves dificuldades, que destoavam do período precedente de cerca de 15 anos de expansão econômica da região, facilitada pela eclosão da Segunda Guerra Mundial e estimulada pelo crescimento prolongado dos mercados internacionais de matérias-primas, em situação declinante após a cessação das hostilidades da Guerra da Coreia (1950-1953).²⁸⁰ Entre 1940 e 1955 as nações mais importantes da América Latina (Argentina, Brasil, Chile, México) experimentaram um considerável progresso industrial e uma diversificação marcante de suas economias. Embora esse crescimento econômico tivesse ocorrido de forma um tanto

²⁷⁸ Tal episódio está detalhadamente relatado em FURTADO, *Op. cit.*, 1985, Cap. VIII, p. 111-124.

²⁷⁹ *Idem*, p. 120-121.

²⁸⁰ As justificativas teóricas e doutrinárias dos esforços de integração econômica regional estão contidas em um ensaio preparado pela Cepal para o II Período de Sessões do Comitê de Comércio, realizado no Panamá em maio de 1959. Cf. “La influencia del mercado común en el desarrollo de América Latina”, In CEPAL, *Op. cit.*, Item B, p. 43-73.

espontânea, sem políticas organizadas de desenvolvimento, as economias mais significativas da América Latina haviam completado o primeiro estágio de sua industrialização, concentrado principalmente nas indústrias de bens de consumo, que requerem investimentos modestos e se adaptam facilmente ao tamanho limitado dos mercados individuais nacionais. A partir desse estágio, entretanto, em que as pressões pela continuidade da industrialização exigiriam a construção de uma base industrial mais ampla, incluindo a manufatura de certos bens de capital, as perspectivas de um desenvolvimento sustentado passariam a ser prejudicadas pelas limitações estruturais das economias periféricas tomadas individualmente. A redução da demanda mundial de matérias-primas, a deterioração persistente dos termos de intercâmbio e a escassez de inversões de capital externo inviabilizariam a expansão da capacidade de importação e o aumento do nível de investimentos requeridos pela nova etapa da industrialização. Na perspectiva da Cepal, as potencialidades de uma industrialização substitutiva de importações vinculadas à expansão do departamento produtor de bens de consumo haviam se esgotado. Tratava-se agora de avançar no processo industrializante por sobre os setores de bens de consumo duráveis e bens de capital, o que apenas se faria exequível se se buscasse o crescimento da produtividade e da competitividade por meio da incorporação do progresso técnico e aumento da relação capital/produto, explorando um mercado regional de proporções mais amplas e integrando as economias latino-americanas através de projetos conjuntos de cooperação e complementação comercial, industrial e tecnológica.

A realidade latino-americano mostrava-se, no entanto, bastante desafiadora. Alguns países sul e centro-americanos não foram capazes de se beneficiar das vantagens do período áureo dos quinze anos anteriores de exportações favoráveis para a América Latina, em que a taxa de crescimento anual do produto per capita alcançou nas nações mais desenvolvidas 2,7%. A disparidade entre as economias mais desenvolvidas e atrasadas da região aumentaria sensivelmente. O problema agravava-se ainda mais pelas dificuldades políticas de efetuar algumas reformas estruturais básicas (tributária, fiscal, agrário, etc.), a somar-se à recusa de muitos governos em interromper políticas econômicas internas ineficientes e improvisadas. Não menos impactante para o recrudescimento da situação seriam as recomendações das organizações internacionais para a adoção e manutenção de políticas econômicas e financeiras ortodoxas pelos países latino-americanos, que, sob circunstâncias diferentes, foram parcialmente responsáveis pela recuperação econômica da Europa Ocidental após o conflito mundial.

Nessa conjuntura economicamente adversa, a América Latina paulatinamente se conscientizaria das dificuldades e limitações impostas pelo insulamento dos processos de industrialização nacionais aos mercados internos. A noção de cooperação econômica latino-americana começaria a ganhar espaço como alternativa ao futuro da economia regional frente às tendências externas depressivas.

Embora somente na segunda metade dos anos 50 a evolução dos debates e diagnósticos cepalinos fizessem sentir a necessidade do estabelecimento de um bloco econômico regional, a atenção despendida pelos técnicos latino-americanos às questões referentes aos termos de comércio e ao fluxo tradicional de produtos dentro do hemisfério já durante os trabalhos do V Período de Sessões da Cepal, celebrado em 1953 de 9 a 25 de abril no Hotel Quitandinha em Petrópolis/RJ²⁸¹, seria essencial para o florescimento do tema.

O comparecimento do presidente Getúlio Vargas à sessão de abertura em 9 abril demonstrou, mais uma vez como em 51, a convicção do governo brasileiro na importância dos trabalhos desempenhados pela Comissão. O convênio de cooperação técnica firmado naquele mesmo ano entre a Cepal e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) para analisar as deficiências da estrutura econômica nacional era a expressão mais evidente dessa confiança. O discurso de Vargas na abertura das atividades do evento não deixaria dúvidas quanto a isso, bem como acerca da importância que o Brasil atribuía ao comércio intrarregional:

Os estudos da Comissão sobre a realidade econômica da América Latina tornaram-se um fonte fidedigna de informação e de dados estatísticos sumamente valiosos para a formulação da política econômica governamental. [...] Meu governo aprecia, em particular, os esforços da Comissão para formular uma teoria do desenvolvimento econômico capaz de recomendar-se por seus próprios méritos aos governos latino-americanos como base racional de política econômica. [...] A Comissão tem um vasto programa de atividades a realizar. Seu programa contém temas de interesse fundamental para os governos latino-americanos como, por exemplo, a intensificação do comércio intrarregional.²⁸²

Por sua vez, o Secretário Executivo da Cepal, Raúl Prebisch, em seu pronunciamento na sessão inaugural, apontou os obstáculos a serem superados com o incremento do comércio intrarregional. Segundo observou, as exigências do processo de desenvolvimento tem levado os países latino-americanos a eliminarem ou restringirem certas importações, prejudicando

²⁸¹ A delegação brasileira foi composto por cerca de cinquenta integrantes, dentre os quais se destacavam os nomes de Euvaldo Lodi, Anápio Gomes, Eugênio Gudín, San Tiago Dantas, Valentim Bouças, Roberto Campos, Rômulo de Almeida, Cleantho de Paiva Leite, Octávio Gouvêa de Bulhões e Miguel Osório de Almeida.

²⁸² GV 1953.03.25/2, Carta de João Neves da Fontoura a Lourival Fontes; “Instalada a Quinta Sessão da Comissão Econômica para América Latina”, *Jornal do Brasil*, 10/04/1953, Caderno 1, p. 9.

principalmente o comércio regional. A opção pelos convênios bilaterais não estaria estimulando o comércio latino-americano, mas, ao contrário, travando as exportações industriais devido à sobrevalorização externa das moedas. Dessa forma, a compensação de país a país, característica do bilateralismo, não constituiria uma alternativa viável para o crescimento do intercâmbio recíproco, sobretudo nos novos ramos industriais em desenvolvimento. Sugeria, enfim, a definição de uma política de mais amplo alcance, que pudesse conciliar as necessidades mais imediatas com os objetivos de longo prazo.

Um dos comitês de debates formados logo no início dos trabalhos da conferência dizia respeito exclusivamente ao comércio intrarregional. A resolução aprovada sobre integração econômica recomendava à Secretaria da Cepal que “investigasse as conveniências e possibilidades que oferecem os países da América Latina para um processo de integração econômica gradual e progressiva, assim como as modalidades que o mesmo deveria adotar”²⁸³, resguardando-se entretanto a distribuição equitativa dos ganhos, a soberania política e econômica dos países e a mais ampla abrangência hemisférica da iniciativa.

Embora o V Período de Sessões houvesse se encerrado sem que fossem tomadas medidas mais concretas para promover a integração econômica regional, o tema receberia na época grande acolhida por parte da imprensa brasileira. Os noticiários dos principais jornais do país, em oposição crescente ao governo Vargas, não perderam a oportunidade de associar as conclusões do conclave cepalino com as repercussões da proposta peronista de criação de uma união aduaneira entre Argentina, Brasil e Chile. Na contramão do famigerado Pacto ABC de Juan Perón, far-se-ia pesar sobre a iniciativa integracionista esboçada pela Cepal a legitimidade que a instituição latino-americana possuía entre as distintas forças políticas atuantes no país. Em matéria publicada em 24 de abril de 1953, intitulada “Derrota de Perón-Ibañez em Quitandinha”, o *Correio da Manhã* observava que os países participantes se recusaram a mencionar, na resolução referente à conveniência de se analisar as perspectivas do comércio intrarregional, o pacto Perón-Ibañez (Ata de Santiago, de fevereiro de 53), alegando ser este de caráter político concebido sem o aval da Cepal.²⁸⁴

Pode-se mesmo conjecturar, não obstante algumas vozes dissonantes²⁸⁵, que a convicção da importância dos trabalhos da instituição para América Latina e a legitimidade

²⁸³ ECOSOC (1953), Comisión Económica para América Latina: informe anual, p.31, Apud GONÇALVES, *Op. cit.*, 2011, p. 70.

²⁸⁴ Ver também sobre o assunto: “Teme o Itamaraty os Blocos Econômicos...”, *Última Hora*, 15/04/1953; “Os Estudos da Cepal e a Política Econômica da América Latina”, *Diário Carioca*, 26/04/1953.

²⁸⁵ Para um debate entre orientações liberais (Gudin) e desenvolvimentistas (Prebisch), ver “A mística do equilíbrio espontâneo na economia”, *Diário de Notícias*, 08/11/1953; e para uma acusação de “entreguismo” às orientações da Cepal, ver “A posição da Cepal”, *Diário Carioca*, 12/04/1953.

política conquistada junto às frações do capital e à burocracia civil estatal para sugerir e implementar projetos no continente haviam se firmado no cenário político brasileiro já em 1953. Os pronunciamentos de Horácio Lafer (Ministro da Fazenda) e Euvaldo Lodi (Presidente da Confederação Nacional das Indústrias), no encerramento da Conferência de Petrópolis, atestam a sintonia de importantes setores políticos brasileiros com o ideário econômico cepalino²⁸⁶. Também nesse ano, a I Reunião Plenária da Indústria sugeria “que seja [fosse] orientada a política econômica no sentido de uma integração dos mercados latino-americanos”²⁸⁷.

No ano seguinte, em novembro de 1954, o Brasil receberia também no Hotel Quitandinha em Petrópolis/RJ a IV Reunião Extraordinária do Conselho Interamericano Econômico e Social da OEA, da qual participariam Ministros de todo o continente americano, inclusive o Secretário do Tesouro dos EUA, George Humphrey. À Secretaria Executiva da CEPAL fora solicitada a elaboração de um relatório, a ser discutido na ocasião, sobre os problemas do desenvolvimento e comércio da América Latina. Ainda que muito focado nas questões do financiamento externo da industrialização latino-americana, da planificação econômica e da criação de uma instituição interamericana de crédito, o informe apresentado pela Cepal faria algumas incursões importantes sobre o tema da integração regional²⁸⁸. De forma um tanto cautelosa, definiu-o pela expressão “liberalización del intercambio interlatinoamericano”, que necessitaria de um “régimen especial” sem “las características ni la amplitud de una unión aduanera”²⁸⁹.

O informe *La cooperación internacional...* sugeria ainda o estabelecimento de acordos de reciprocidade que pudessem estimular o comércio de bens na região, a “[...] tener un carácter multilateral y abarcar el mayor número de países”²⁹⁰. Recomendava, por fim, à Conferência de Ministros da OEA, a política de “liberalizar el intercambio entre los países latino-americanos disminuyendo o eliminando derechos aduaneros y otras restricciones comerciales entre ellos”, além de “extender las medidas aplicadas inicialmente por dos o más países a otras naciones latino-americanas, mediante la concesión de compensaciones adecuadas”. Sem grandes repercussões sobre os debates da conferência, as sugestões contidas

²⁸⁶ Sobre a repercussão dos discursos de Lafer e Lodi, ver: “Superar o pauperismo com o crescimento econômico”, *Última Hora*, 30/04/1953; “Poupança e capital estrangeiro: fatores para o Desenvolvimento da América Latina”, *Diário Carioca*, 28/04/1953; “Confiança nos trabalhos da Cepal”, *Correio da Manhã*, 26/04/1953.

²⁸⁷ Cf. Confederação Nacional das Indústrias (1953) Apud BIELSCHOWSKY, *Op. cit.*, 2000, p. 102.

²⁸⁸ Trata-se do informe intitulado “La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana”, publicado parcialmente em: GURRIERI, Adolfo. *La obra de Prebisch en la CEPAL*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982, p. 298-393.

²⁸⁹ *Idem*, p.379.

²⁹⁰ *Id.*

no informe da Cepal apenas induziram à formulação de uma resolução genérica sobre o assunto, a qual encomendava ao Cies “un estudio sobre las posibilidades de intensificación del intercambio regional sobre la base de regímenes aduaneros y comerciales de carácter especial entre los países de América Latina”²⁹¹.

Mas a partir do VI Período de Sessões da Cepal o processo de elaboração da estrutura e das normas do Mercado Comum Latino-Americano começaria a ganhar contornos mais precisos. Até então, os primeiros esforços patrocinados pelo órgão da ONU tinham se orientado para a solução dos problemas de comércio dentro da zona meridional da América Latina, onde havia de fato um intercâmbio expressivo, isto é, aquele tradicionalmente estabelecido entre os países do extremo sul do continente (Argentina, Brasil, Chile e Uruguai)²⁹².

4.1.1 – *O Mercado Comum em perspectiva*

Em 1955, ao realizar-se em Bogotá o VI Período de Sessões da Cepal, entre 29 de agosto e 16 de setembro de 1955, os debates sobre a necessidade de se fortalecer o comércio intrarregional obtiveram um lugar de destaque nos trabalhos do evento. Durante o já tradicional discurso de abertura das atividades, Raúl Prebisch insistiu na importância da conjugação das políticas de substituição de importações com medidas voltadas a facilitar o intercâmbio entre os países latino-americanos, buscando progressivamente a multilateralização do comércio. Já as delegações dos países participantes, interessadas em alçar ao nível intergovernamental as conversações sobre a liberalização do comércio latino-americano, propuseram a criação de um mecanismo permanente de consulta, que se convencionou chamar de *Comitê de Comércio* da Cepal.

De acordo com a Resolução 101 da Comissão aprovada em 15 de setembro de 1955, o objetivo do Comitê de Comércio seria “procurar a intensificação do comércio latino-americano [...] mediante a solução dos problemas práticos que o impeçam ou entorpeçam e a preparação de base que facilitem as negociações comerciais”²⁹³. Para tanto, o Comitê,

²⁹¹ Resolução 25, de 3 de dezembro de 1954. As delegações da Argentina, México e Uruguai deixaram registrados seu apoio e reconhecimento aos estudos elaborados pela Cepal sobre a matéria. Apud URQUIDI, Victor L. *Trayectoria del mercado común latino-americano*. México: CEMLA, 1960. p.61.

²⁹² WIONCZEK, Miguel S. História do Tratado de Montevideú. In: _____. *A integração econômica da América Latina: experiências e perspectivas*. Rio de Janeiro: Edições O Cruzeiro, 1966. p. 92-93.

²⁹³ A Resolução em análise, com nove artigos, está transcrita em “Aprovada, pela CEPAL, a criação da Comissão de Comércio Interamericana”, *Diário Carioca*, 15/09/1955. Ressalta-se que o artigo primeiro da

integrado por todos os países membros da Cepal, se dedicaria à “elaboração de fórmulas concretas, harmonizando-as com as obrigações atuais e futuras de caráter bilateral e multilateral dos governos membros e as revisões que se possa fazer e levando em consideração as condições nacionais ou de zonas”, além de se considerar “temas... tais como problemas de pagamentos latino-americanos, política comercial, problemas específicos de intercâmbio de produtos específicos e transporte marítimo [...]”.²⁹⁴

Como desdobramento imediato da criação do Comitê de Comércio, a Cepal organizou um grupo de especialistas integrado por representantes de sua própria Secretaria e dos governos brasileiro (José Garrido Torres) e argentino (Eusébio Campos), a fim de percorrer os diversos países latino-americanos e preparar a documentação básica que seria apresentada ao I Período de Sessões do Comitê de Comércio, a ser realizado em Santiago de 19 a 29 de novembro de 1956. Dessa viagem de estudos originou-se um documento intitulado *Los pagos y el mercado integral inter-latinoamericano*, o qual, como primeira expressão de ideias definidas sobre a estruturação do mercado regional para acelerar a industrialização dos países latino-americanos, influenciaria sobremaneira os rumos dos debates sobre a integração econômica da América Latina.

Segundo recomendava o referido informe:

Se estima necesario celebrar acuerdos destinados a promover – mediante la colaboración multinacional y con aportes financieros provenientes tanto del área como foráneos – el establecimiento o desarrollo de industrias que requieren grandes capitales y extensos mercados.

Juzgase conveniente establecer principios generales y ciertos procedimientos concretos de política comercial que sean aptos para estructurar paulatinamente un mercado regional, multilateral y competitivo. Con este mercado regional se podrían intensificar producciones industriales latinoamericanas, cuya reducción de costos y expansión futura dependen fundamentalmente del incremento de la capacidad de consumo.

En ese plano y como primera etapa, se sugiere el levantamiento del mapa industrial de América Latina, con vistas especialmente a determinar la acción posible y aconsejable.²⁹⁵

Possível e aconselhável, observava o documento, seria abordar o problema da industrialização no hemisfério a partir do conjunto dos países em que o progresso industrial era mais intenso, ou seja, desde a América do Sul até se alcançar paulatinamente o objetivo mais ambicioso de formação de um grande mercado na América Latina, por meio de políticas

referida resolução ponderava: “[...] sem prejuízo da expansão do comércio com outras áreas e levando em conta a fundamental necessidade de ser aumentado o intercâmbio mundial em conjunto [...]”.

²⁹⁴ Segundo destacou URQUIDI (*Op. cit.*, 1960, p. 62, nota 5), a ideia da criação de um comitê que se ocuparia das questões referentes ao comércio latino-americano foi originalmente formulada em 1953 durante o V Período de Sessões da Cepal. Nessa oportunidade, nenhuma decisão foi tomada a respeito.

²⁹⁵ CEPAL, *Op. cit.*, 1959, p. 23, nota 2.

de complementação industrial e agrícola, crescimento da produtividade e expansão do consumo, superando as condições reinantes de paralelismo dos mercados nacionais e de capacidade ociosa instalada.

A essa altura das negociações latino-americanas, as iniciativas europeias a respeito da liberalização intrarregional do comércio, a formação da Comunidade do Carvão e do Aço e a iminência da assinatura em março de 1957 do Tratado de Roma exerceriam considerável influência sobre a perspectiva de integração econômica da América Latina.

O realismo com que a questão vinha sendo tratada pela Cepal, apesar das expectativas crescentes entre os governos latino-americanos, sugeria cautela quanto à possibilidade de seguir a via do “mercado comum” à europeia. Raúl Prebisch, ao discursar na sessão inaugural da primeira conferência do Comitê de Comércio, preveniu as delegações dos países participantes sobre o perigo em se adotar “fórmulas generosas de aproximación económica”. Sugeria, por outro lado, o estabelecimento de acordos mais limitados por séries de produtos de indústrias a serem criadas ou em estado incipiente, especialmente naqueles ramos mais complexos que requeriam mercado mais amplos. Talvez naquela oportunidade, Prebisch julgasse prudente e ainda necessário evitar constranger interesses já consolidados dentro das economias latino-americanas, com os quais o processo de integração teria que se defrontar. Mas isso, contudo, não o impediu de considerar necessária a eliminação de restrições aos pagamentos, que afetavam adversamente o intercâmbio de produtos tradicionais, e a expansão do comércio de matérias-primas. De qualquer modo, a integração econômica da América Latina reclamava a busca de “fórmulas nuevas”.

Em seu primeiro período de sessões, o Comitê de Comércio avançaria de forma considerável no desempenho de seus trabalhos para a construção do Mercado Regional Latino-Americano. Por meio de sua Resolução 3 de 28 de novembro de 1956, e considerando que “el futuro desarrollo industrial de América Latina requiere mercados más amplios que los actuales”, resolveu criar um Grupo de experts latino-americanos para aprimorar os estudos já realizados pela Secretaria da Cepal e cumprir as seguintes tarefas:

- i) definir las características del mercado regional, teniendo en cuenta el diferente grado de industrialización de los países del área;
- ii) estudiar sus posibilidades y proyecciones, y
- iii) hacer recomendaciones sobre los principios de acuerdo y procedimiento para su implantación, dentro del mandato del Comité de Comercio contenido en la Resolución 101.²⁹⁶

²⁹⁶ Cf. Informes de la primera y segunda reuniones del Grupo de Trabajo del Mercado Regional Latinoamericano, Anexo I, In: CEPAL, *Op. cit.*, 1959, p. 29.

Além do Grupo de Trabalho do Mercado Regional Latino-Americano, a Resolução I do Comitê de Comércio, a fim de se estabelecer gradualmente um regime multilateral de pagamento, determinou a criação de um Grupo de Trabalho dos Bancos Centrais dos países titulares de contas latino-americanas de compensação, cuja primeira reunião ocorreria em Montevideu no mês de abril/maio de 1957. Recomendava-se, ainda, pela Resolução 4, aos governos-membros a adoção de uma política de liberalização gradual do comércio latino-americano de produtos naturais, matérias-primas e alimentos.

Apesar da advertência no informe elaborado pelos consultores Garrido Torres e Eusébio Campos de que se devesse avançar, pragmaticamente, por aqueles países ou sub-regiões onde as circunstâncias fossem mais favoráveis e das ponderações de Raúl Prebisch acerca dos riscos de uma maior abrangência nos acordos de reciprocidade, as resoluções da primeira celebração do Comitê de Comércio não se resignaram a considerar apenas os problemas de interesse sul-americanos, tampouco se limitaram a tratar apenas o comércio de determinados produtos.

As repercussões das resoluções aprovadas em novembro de 56 se fariam sentir intensamente em dois conclaves interamericanos no ano de 1957. O VII Período de Sessões da CEPAL, realizado em La Paz, de 15 a 29 de Maio de 1957, examinou o informe publicado pelo Comitê e deu amplo respaldo ao plano de trabalho relativo ao mercado regional latino-americano. Os elementos industriais e a questão da abrangência do mercado regional, “en el que se considere a todos y a cada uno de los países latino-americanos”²⁹⁷, foram os aspectos mais enfaticamente tratados na conferência. Também foram abordados os problemas de transporte, de pagamentos e das restrições existentes ao comércio de produtos específicos. Pediu-se, ademais, à Secretaria da Cepal, que apresentasse à Conferência Econômica da OEA um relatório completo dos trabalhos realizados em La Paz, em elaboração ou programados em relação ao mercado regional.

Quando da realização da Conferência Econômica da Organização dos Estados Americanos, Agosto de 1957, em Buenos Aires, as delegações dos países participantes apresentariam ideias bastante distintas a respeito do mercado regional, as quais poriam em destaque as diferentes perspectivas de como pensavam a integração econômica regional. Em outras palavras, enquanto alguns propugnavam pela formação de um só mercado latino-americano, outros cogitavam da criação de alguns “mercado regionais” – batizados em 1959 de “sub-regionais” – os quais interagiriam entre si. Também nesse evento, surgiria pela

²⁹⁷ Resolução 166 da CEPAL. In: Id, *Ibidem*, Anexo II, p. 30.

primeira vez a expressão “área de livre comércio”, refletindo talvez a preocupação prévia de conformar às disposições do GATT o sistema integracionista que se pretendia adotar.

A resolução que por fim se aprovou na Conferência de Buenos Aires, em 1957, reafirmou a ideia expressa em La Paz de “que sería conveniente estudiar medidas e indicar medios posibles de integración económica que consideren a todos los países de América Latina y que tiendan a la creación de un amplio mercado latino-americano”²⁹⁸. E como declaração considerou “La conveniencia de establecer gradual y progresivamente, en forma multilateral y competitiva, un mercado regional latino-americano”. Mais uma vez, a primazia da Cepal na condução dos trabalhos que levariam ao Mercado Regional Latino-Americano foi reafirmada, ao se pedir ao Cies que consultasse a Secretaria daquela instituição previamente à elaboração de seus próprios estudos.

Alguns aspectos apresentados até aqui devem ser destacados pois eles se constituirão em pontos fundamentais nos planos mais concretos de formação do mercado regional. Expressões como “gradual e progressivamente” e “de forma multilateral e competitiva”, presentes na declaração da OEA, seriam constantemente retomadas nas reuniões posteriores, por vezes decisivas no processo de definição da estrutura e da forma do “mercado comum”, quer dizer, aberto à participação de qualquer país latino-americano que assim o desejasse e coerente com a política de multilateralismo preconizada pelo GATT.

Nesse sentido, duas reuniões consecutivas do Grupo de Trabalho do Mercado Regional Latino-Americano (GT-MRLA) – a primeira realizada em Santiago do Chile de 3 a 11 de fevereiro de 1958 e a segunda celebrada entre 16 e 27 de fevereiro de 1959 no México – estabeleceriam de forma mais precisa os contornos do que a Cepal pretendia para seu projeto de integração econômica latino-americana. Essa tarefa foi pensada para realizar-se em duas etapas: na primeira seriam definidas as bases gerais do programa integracionista, posteriormente submetidas ao escrutínio da opinião pública e dos governos latino-americanos; em seguida, o GT faria recomendações sobre a estrutura e a forma do mercado comum. Expressivo da evolução dos debates acerca da definição do programa integracionista seria a substituição, nessa segunda fase, do termo “mercado regional” por “mercado comum”.

Na formulação dos princípios gerais durante a I Reunião do GT-MRLA em 58²⁹⁹, tanto os debates e as ponderações feitas em conferências anteriores quanto a experiência do

²⁹⁸ Resolução XL da Conferência Econômica da OEA. In: Id, *Ibidem*, Anexo II, p. 31.

²⁹⁹ O Grupo da primeira reunião foi formado pelas seguintes personalidades: José Garrido Torres (Presidente do Conselho Nacional de Economia do Brasil); Rodrigo Gómez (Diretor Geral do Banco do México S. A.); Flavián Levine (Gerente da Companhia de Aço do Pacífico e professor da Universidade do Chile); Eustaquio Méndez Delfino (Presidente da Bolsa de Comércio de Buenos Aires e ex-Presidente da Comissão Nacional Honorária de

mercado comum europeu, vista com certa desconfiança³⁰⁰, foram consideradas como pontos de partida.

Segundo o Grupo de Trabalho, o mercado regional “deberá estar abierto a la incorporación de todos los países latino-americanos”, mas esse marco geral comum não poderá redundar em prejuízo àqueles países que, pela sua proximidade geográfica ou afinidade de interesse, desejassem realizar negociações especiais, desde que as concessões outorgadas entre eles não sejam exclusivas e possam ser estendidas a qualquer tempo aos outros interessados (I). O mercado regional deveria também abarcar, mas de forma gradual e progressiva, a totalidade dos produtos da América Latina (II). Os países “menos avançados” usufruiriam de vantagens especiais de tipo tarifário, financeiro, entre outras, “a fin de asegurar la equitativa reciprocidad del intercambio” (III). Julgava-se, além do mais, necessário preservar a livre concorrência no interior do mercado regional, proscrevendo práticas desleais e formações de monopólios (V e IX), salvo em casos especiais de proteção à agricultura e determinadas indústrias (V e VIII). A participação da iniciativa privada era considerada fundamental para a realização dos objetivos do mercado regional (XII).

Como pode ser visto, os princípios básicos procuraram refutar propostas concorrentes que defendiam, para o mercado regional, uma abrangência mais limitada de países e de produtos a serem comercializados.

O grupo de especialistas encarregados de estabelecer as características gerais do mercado regional também buscaram, de maneira realista, definir o formato mais viável a ser adotado no projeto cepalino de integração. Embora considerassem conveniente “llegar en última instancia a la unificación de las tarifas aduaneras ante el resto del mundo” (IV) – o que caracterizaria uma união aduaneira – ponderavam que outras restrições, com frequência mais importantes, deveriam ser eliminadas o quanto antes. Com efeito, o GT previa a adoção, como etapa intermediária, de uma zona de livre comércio, o que poderia estar mais próxima das disposições do GATT. Em suas palavras: “La reducción progresiva de derechos y restricciones podría iniciarse dentro de una zona de libre comercio, mientras se dan los pasos decisivos hacia el establecimiento de una tarifa común”. Em termos monetários, o mercado

Economia e Finanças da Argentina); Juan Pardo Heeren (ex-Ministro da Fazenda do Peru); Galo Plaza (ex-Presidente da República do Equador); Joaquín Vallejo (ex-Ministro de Fomento da Colômbia).

³⁰⁰ No preâmbulo do informe da primeira reunião do GT-MRLA, faz-se a seguinte advertência: “[...] el mercado común europeo, por innegables que sean sus ventajas para los seis países que lo forman, y por beneficiosas que puedan ser sus repercusiones indirectas para América Latina, traerá además algunos efectos desfavorables, principalmente por las medidas preferenciales que establece para los territorios de ultramar. [...] el mercado común europeo va a dar impulso considerable a la revolución tecnológica que ya se viene operando en su agricultura, así como en su producción de materias primas sintéticas; y todo ello tendrá consecuencias adversas para los países productores de América Latina”. Cf. CEPAL, *Op. cit.*, 1959, p. 23.

regional deveria adotar um regime multilateral de pagamentos que garantisse a máxima reciprocidade do intercâmbio dentro do território (VI). Também seria importante contar com um regime de créditos e assistência técnica, para estimular as exportações intrarregionais e ajudar a criar e desenvolver as indústrias de bens de capital (X). Quanto ao financiamento externo, de médio e longo prazos, sugeria-se “criar una entidad especial de fomento” acompanhada de serviços de assistência técnica. No sétimo item do informe, julgava-se também necessário acrescentar dispositivos de exceção ou salvaguarda que reservassem a cada país a possibilidade de restringir temporariamente as importações fosse para corrigir desequilíbrios no balanço de pagamentos ou reacomodar atividades nacionais prejudicadas pelo mercado regional (VII).

Em síntese, o resultado da primeira reunião do Grupo de peritos, convocados pela Secretaria da Cepal (Resolução 116 aprovada em La Paz em maio de 57), para apresentar aos governos recomendações tendentes à organização do mercado regional latino-americano especificava 12 princípios a serem seguidos:

1. Eventual adesão de todos os países da América Latina;
2. Inclusão, oportunamente, de todos os produtos;
3. Tratamento especial para os países mais atrasados;
4. Regime tarifário único frente ao resto do mundo;
5. Especialização crescente das atividades econômicas nacionais;
6. Multilateralização regional dos pagamentos;
7. Restrições temporárias ao comércio intra-regional por motivos de desequilíbrio de balanço de pagamentos ou de desocupação tecnológica da mão-de-obra;
8. Regime especial para a produção primária;
9. Abstenção da concorrência desleal;
10. Provimento de crédito comercial e de assistência técnica e financeira para o desenvolvimento;
11. Estímulo à iniciativa privada;
12. Estabelecimento de órgão consultivo para supervisão do mercado regional.³⁰¹

Um ano depois, a contar com um grupo mais ampliado de experts³⁰² e com uma documentação de base mais completa, a segunda reunião do Grupo de Trabalho do Mercado

³⁰¹ TORRES, José G. Por que um mercado regional latino-americano? *Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano I, nº 2, junho de 1958, p. 105.

³⁰² Compuseram o Grupo de Trabalho os seguintes nomes: Carlos D’Ascoli (Senador venezuelano); José Garrido Torres (Diretor Executivo da Superintendência da Moeda e do Crédito do Brasil); Rodrigo Gómez (Diretor Geral do Banco do México); Flavián Levine (Diretor do Banco Central do Chile, professor da Universidade do Chile, Gerente da Companhia de Aço do Pacífico); Carlos Lleras Restrepo (Senador colombiano); Eustaquio Méndez Delfino (Presidente da Bolsa de Comércio de Buenos Aires e ex-Presidente da Comissão Nacional Honorária de Economia e Finanças da Argentina); Raymond F. Mikesell (Professor do Departamento de Economia da Universidade do Oregón, EUA); Juan Pardo Heeren (ex-Ministro da Fazenda do Peru); Galo Plaza (ex-Presidente da República do Equador); Assistiram às deliberações do grupo vários funcionários da Cepal, da OEA e do governo do México, sede do conclave.

Regional Latino-Americano pôde aprofundar as recomendações aos governos da região sobre o regime que se conviria adotar para a formação do mercado comum e a política julgada mais eficaz para cumpri-lo.

A II Reunião do Grupo de Trabalho do MRLA, de 16 a 27 de Fevereiro de 1959, no México, alimentava a expectativa de que, se aprovada suas recomendações durante os trabalhos do VIII Período de Sessões da Cepal em maio próximo, a Secretaria da Comissão já poderia iniciar os preparativos de “un proyecto de acuerdo inicial del mercado común, que facilitaría la aglutinación de los países interesados en dar vida inmediata a esta idea”³⁰³. As recomendações elaboradas tinham como objetivo diminuir a complexidade da tarefa sobre a qual tão logo os países deveriam se debruçar: traduzir a estrutura prévia e as normas centrais em projetos concretos e quantificar as metas de redução de direitos, impostos e restrições acerca das transações comerciais latino-americanas. Em outras palavras,

[...] los gobiernos, al contar con un esquema concreto, habrán de disponer de un elemento de juicio adecuado para la consideración de las ventajas y repercusiones del mercado común en sus respectivas economías, facilitándose así la evolución hacia un Acuerdo que haga realidad dicho mercado.³⁰⁴

Estava claro para o GT que o *mercado común* seria um objetivo ulterior. Deveria antes ser precedido por uma zona de livre comércio que em dez anos buscaria reduzir *progressivamente* os impostos e as restrições da maior parte do comércio latino-americano. A adoção de uma tarifa externa comum ao países do bloco econômico, juntamente com a qual a liberalização do comércio configuraria uma união aduaneira, estava temporariamente descartada. Tratava-se tão somente de reduzir *gradualmente* as tarifas existentes no comércio entre os países membros.

A transformação gradual que sugeria o GT-MRLA começaria por uma redução percentual uniforme a cada um dos direitos aduaneiros e uma redução equivalente de outras restrições no primeiro ano; no quinto ano as restrições quantitativas seriam eliminadas ou transformadas em impostos aduaneiras; e no transcorrer de uma década se reduziriam sistematicamente as tarifas médias entre os países membros. Não obstante, os experts propunham que as reduções fossem realizadas distinguindo entre três categorias de produtos: i) os bens primários, para os quais, salvo algumas exceções, se poderia eliminar totalmente os impostos e outros gravames; ii) os bens de capital, veículos e demais bens intermediários e

³⁰³ Cf. Informes de la Segunda Reunión del Grupo de Trabajo del Mercado Regional Latinoamericano, In: CEPAL, *Op. cit.*, 1959, p. 32.

³⁰⁴ Idem.

duráveis, além daqueles cuja demanda tende a crescer ou que apresentem ampla margem para substituição de importações; em todos estes a meta seria reduzir os impostos até “el promedio más bajo posible”³⁰⁵ (item V); iii) os bens de consumo correntes, cuja demanda se apresenta pouco dinâmica e que são produzidos em quase todos os países, pediam redução mais “moderada” de impostos. Em relação às duas últimas categorias, a adoção de um nível médio como metas de redução de impostos ofereceria aos países do bloco flexibilidade na aplicação das reduções e facilitaria a negociação para o acesso de novos países³⁰⁶.

Um regime diferencial fora proposto para países de menor desenvolvimento relativo e de industrialização incipiente. Segundo as margens disponíveis de substituição de importações e as potencialidades de exportação que ofereciam a cada uma das categorias de bens antes mencionadas, eles deveriam ficar assim classificados: a) Grupo A: países que tivessem alcançado um desenvolvimento mais avançado nas categoria ii e iii; b) Grupo B: países com desenvolvimento relativamente avançado em bens manufaturados de consumo corrente (categoria iii) e com produção incipiente ou inexistente em bens de capital e outros bens da categoria ii; e o c) Grupo C: países de baixo desenvolvimento industrial em bens da categoria iii e sem desenvolvimento nenhum de produtos da categoria ii.

Era admitido ainda o estabelecimento de acordos de complementação ou especialização industrial entre países que apresentassem interesses afins ou proximidade geográfica, reservando-se somente a eles as reduções ou eliminação de impostos acordadas. Ademais, reconhecia-se que as concessões preferenciais já existentes poderiam, a fim de se evitar deslocamentos bruscos nas correntes de intercâmbio habituais, ser eliminadas gradualmente e que o *mercado común centro-americano* constituiria uma unidade própria dentro do conjunto de países latino-americanos (item X).

Chama-nos a atenção o fato de que, embora fosse mantida a recomendação original de que o mercado regional devesse abarcar a totalidade dos países latino-americanos, o bloco econômico regional poderia ser iniciado por um grupo mais reduzido de países, desde que se convidasse os demais países a participarem das negociações iniciais e se permitisse a adesão ulterior de outros membros. Finalmente, a destoar das recomendações anteriores, o GT-MRLA admitiu a necessidade de um Comitê de Política Comercial e Pagamentos, integrado por representantes de todos os países membros, para o funcionamento da zona de livre comércio (XI).

³⁰⁵ Idem. Item V, p. 33.

³⁰⁶ Idem, p. 37.

Além da estrutura geral de ZLC, algumas normas gerais foram definidas para assegurar o desenvolvimento do acordo. Dentre elas destaca-se o *princípio de reciprocidade*, pelo qual os países membros que aumentassem suas exportações ao mercado comum sem um crescimento proporcional de suas importações, em decorrência das facilidades que lhes fossem outorgadas, deveriam intensificar o ritmo de redução de seus direitos, impostos e outras restrições. Outras normas a serem observadas referiam-se à equiparação tarifária para importação de terceiros países sobre determinados produtos sempre que a discrepância de níveis exteriores constituísse um obstáculo para criação da preferência regional (item IV) e à conveniência da coordenação da política comercial frente ao restante do mundo (item V).

Assim como nas normas apresentadas durante a primeira reunião do GT-MRLA, os especialistas latino-americanos incluíram aqui recomendações sobre crédito e financiamento, regras de concorrência, de exceções, além de enaltecerem a participação da iniciativa privada, etc. Surgiram também aspectos normatizadores novos, como a determinação da origem dos produtos, a uniformização da nomenclatura tarifária e estatística.

Já tendo se encerrado a segunda reunião do Grupo de Trabalho e publicado suas recomendações, o Sr. Raymond Mikesell, um dos integrantes do GT, fez saber à Secretaria Executiva da Cepal que considerava que o acordo estabelecendo o mercado comum latino-americano deveria estipular uma data ou um período específicos para a completa liberalização do intercâmbio dentro do bloco, sob pena de sugerir a impressão de tratar-se de uma simples zona preferencial. E questionou a pertinência da recomendação de permissão de acordos especiais sobre determinados produtos cuja redução de impostos não se estendesse a todos os países membros.³⁰⁷

A proposta do GT-MRLA elaborada em sua segunda reunião seria, dois meses mais tarde, objeto central de apreciação pelo Comitê de Comércio da Cepal durante conferência realizada entre 11 e 19 de maio de 1959 no Panamá. Ao seu lado, seria também considerado, mas apenas a título informativo, um informe elaborado por um grupo de experts de quatro países (Argentina, Brasil, Chile e Uruguai), que se reuniram em Santiago do Chile, entre os dias 6 e 17 de abril de 1959. De uma série de reuniões de consulta sobre política comercial, coordenadas também pela Cepal, foi aprovado um projeto de acordo de livre comércio “sub-regional” que pretendia oferecer respostas satisfatórias aos problemas gerados pelos convênios bilaterais que vinham regendo as relações comerciais entre os países meridionais do continente.

³⁰⁷ Idem, p. 42.

Embora ambas as propostas pesassem em todos os debates do Comitê de Comércio e as resoluções aprovadas no Panamá reproduzissem melhor as ideias desenvolvidas pelo GT-MRLA, prevaleceria a opinião oficiosa de que o projeto dos países do Sul era o mais viável naquele momento, desde que os demais países pudessem, a seu critério e tempo, aderir ao acordo e que nele se incluíssem princípios importantes como aqueles referentes aos países de menor desenvolvimento relativo.

Tal foi a posição defendida pela delegação brasileira, ao se manifestar de acordo com o princípio da maior abrangência possível do mercado comum latino-americano. Considerava, entretanto, que a adoção de um instrumento único para toda América Latina desconsideraria as particularidades econômicas de cada país. Defendia, portanto, o caminho inverso: “abordar primero lo sub-regional o sectorial hasta llegar por último al mercado común general”, seguindo a tendência natural:

En América Latina se observan en la actualidad movimientos de agrupación subregional, compatibles a su juicio con el objetivo último del mercado global, siempre que esos movimientos se funden en acuerdos parciales susceptibles más tarde de incorporarse o absorberse en instrumentos más amplios.³⁰⁸

Para evitar distorções e incompatibilidades que dificultassem a futura formação do mercado comum latino-americano, a delegação brasileira propunha a criação de um organismo integrado por todos os países – como o próprio Comitê de Comércio – a fim de estabelecer normas e princípios funcionais que orientassem os acordos sub-regionais rumo ao objetivo maior.

Outros países, a exemplo da delegação de Cuba, deixaram explícita sua objeção à fórmula gradualista do particular ao geral, porque “sólo toma en cuenta los intereses particulares de los países que lo han originado”. E complementava: “No parecería justo colocar a los demás países de América Latina, en situación de tener que considerar la adhesión a un acuerdo en cuya negociación no participaron”³⁰⁹.

Questionamentos importantes às recomendações do Comitê de Comércio também seriam registrados pelos organismos internacionais e pela delegação dos Estados Unidos. O representante do GATT, ainda que ressaltasse o apoio de sua instituição ao projeto de integração econômica latino-americana, manifestava apreensão quanto à existência em acordos preferenciais de garantias aos interesses de terceiros países, “porque siempre la meta

³⁰⁸ Cf. Informe del Segundo Periodo de Sesiones del Comité de Comercio. In: CEPAL, *Op. cit.*, 1959, p. 101.

³⁰⁹ Idem, p. 102.

final debe ser el mercado competitivo sin limitaciones”³¹⁰. Para garantir o princípio da igualdade de tratamento era necessário que a cláusula da nação mais favorecida se mantivesse a regra e não a exceção, como pode se supor ao ler a extensa lista de exceções prevista no informe da I Reunião do GT-MRLA, realizada no México.

A delegação norte-americana, por sua vez, chamou a atenção para o caráter insatisfatório do esquema preparado pelo Grupo de Trabalho. Considerava que o nível de preferência comercial sugerido, sem um compromisso concreto de prosseguir na formação da zona de livre comércio, gerava um alto grau de incerteza, dificultando o reconhecimento da preferência regional por parte de terceiros países. Mencionaria ainda que as regras sobre a adoção do nível médio de reduções tarifárias poderiam ter como resultado a limitação da concorrência.³¹¹

Já o Fundo Monetário Internacional (FMI) manifestou suas dúvidas de que o comércio latino-americano pudesse ser estimulado por uma União de Pagamentos. Acreditava que a maior contribuição para a formação do mercado comum seria a aplicação de programas de estabilização para pôr ordem às finanças, a adoção de tipos de câmbios mais realistas e a liberalização efetiva do comércio. Julgava, por outro lado, que uma união de pagamentos prolongaria ou perpetuaria o bilateralismo. Ao se inspirar equivocadamente na experiência europeia, um sistema multilateral de pagamentos latino-americanos desconsiderava as particularidades da América Latina e a tendência recente para a convertibilidade total vista em países como Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru.³¹²

Além de algumas vozes discordantes em relação a pontos específicos das recomendações do GT-MRLA, alguns países membros declararam sua impossibilidade de ingressar no mercado comum sem uma etapa prévia de estudos, a exemplo de Peru e Panamá.

Por outro lado, a decisão mais significativa do Comitê de Comércio, respaldada pela Secretaria Executiva da Cepal, consistiu em requerer, “más tardar en febrero de 1960” (prazo de doze meses), a convocação de uma reunião de especialistas governamentais de alto nível para preparar um anteprojeto para a formação do mercado comum latino-americano, o qual, após ser estudado pelos governos, serviria de base para “la discusión y elaboración del proyecto definitivo de Acuerdo que será sometido a los gobiernos latino-americanos para su firma”³¹³.

³¹⁰ Idem, p. 105.

³¹¹ Idem, p. 97.

³¹² Idem, p. 105.

³¹³ Idem, p. 107. Resolução 6, de maio de 1959.

Ao mesmo tempo o Comitê de Comércio recomendaria as seguintes normas gerais que deveriam orientar a elaboração do (ante) projeto de integração econômica latino-americano, o Mercado Comum:

- a) Estar integrado por todos los países latinoamericanos que decidan participar en su formación;
- b) Permanecer abierto a la participación de los demás países latinoamericanos;
- c) Basarse en condiciones competitivas y abarcar el mayor número posible de productos;
- d) Tomar en consideración las desigualdades existentes entre los países latinoamericanos, en lo que concierne a su diferente grado de desarrollo económico;
- e) Caracterizarse por la progresiva uniformidad de los regímenes arancelarios y de otros instrumentos de política comercial de los países latinoamericanos, en sus relaciones con otras áreas, teniendo en cuenta los compromisos internacionales;
- f) Contar, para su realización con la más amplia colaboración de la iniciativa privada;
- g) Promover una creciente especialización de las actividades económicas, con vistas a la mejor utilización de los factores de producción disponibles en el área; y
- h) Contribuir a la expansión y diversificación del intercambio comercial entre los países latinoamericanos y entre éstos y el resto del mundo.³¹⁴

Apesar de tudo, o grupo de técnicos indicados pelos governos membros para formular o anteprojeto nunca chegaria a se reunir. A proposta estabelecida na segunda conferência do Comitê de Comércio e referendada no VIII Período de Sessões da Cepal (14 a 23 de maio de 1959, também no Panamá) se depararia com a preparação simultânea de um plano para o estabelecimento de uma área sub-regional de livre comércio, patrocinado pelos países do Cone Sul. Tal plano, influenciado pelas normas gerais recomendadas pelo Comitê, ganharia nova roupagem. Assim, o segundo semestre do ano de 1959 seria marcado por intensas negociações tentando conciliar os objetivos de longo alcance do GT-MRLA com as medidas pragmáticas, de curto prazo, dos quatro países sulistas³¹⁵.

³¹⁴ Idem.

³¹⁵ WIONCZEK, *Op. cit.*, 1966, p. 97.

4.1.2 – A Zona de Livre Comércio em perspectiva

Vimos anteriormente que os estudos e as recomendações de caráter geral patrocinados pelo Grupo de Trabalho da Cepal acerca do mercado comum latino-americano já previam a possibilidade de se iniciar o processo integracionista partindo de uma associação mais restrita de países que apresentassem uma maior interdependência em razão da proximidade geográfica ou de outras afinidades.

Também o fato de que oito países latino-americanos pertencessem ao Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), dentre eles alguns dos mais interessados no processo de regionalização econômica, sugeria a conveniência de se pensar em um plano de integração que, a semelhança da Comunidade do Carvão e do Aço e da Comunidade Econômica Europeia, pudesse se ajustar a alguns dos mecanismos de exceção do referido Acordo, dentre os quais destacava-se a aplicação da *cláusula da nação mais favorecida* para os países integrantes do bloco.

Como defendera a delegação brasileira no II Período de Sessões do Comitê de Comércio, no Panamá, não se tratava de convênios sub-regionais a se reconfigurarem, posteriormente, em um só bloco regional, senão de se aproveitar a iniciativa já em andamento de algumas economias importantes na América Latina para incorporar, *gradual e progressivamente*, outras e criar o núcleo do futuro mercado comum.

De fato, tal iniciativa já estava a caminho. Problemas de pagamentos nos convênios bilaterais e uma redução de cerca de 25% do intercâmbio executado mediante contas de compensação entre 1955 e 1957, exigiram que Argentina, Brasil, Chile e Uruguai encontrassem uma forma de liberalizar o comércio recíproco e de compensar os saldos derivados dos convênios monetários.³¹⁶

A primeira reunião oficial de consulta sobre política comercial entre representantes dos quatro países aconteceu, sob coordenação da Cepal, entre 26 de Agosto e 1º Setembro de 1958, na cidade de Santiago no Chile. Nela, com o objetivo de promover a liberalização do comércio entre as partes, decidiu-se pelo estabelecimento de uma *zona de preferência aduaneira intrarregional* cuja viabilidade, segundo os consultores, dependia da obtenção junto ao GATT de uma “exceção” latino-americana à cláusula da nação mais favorecida,

³¹⁶ No Brasil, com a aprovação em 1957 da Lei 3244, regulamentando o sistema tarifário, introduziram-se modificações significativas no regime do comércio exterior com a taxação das importações com base em alíquotas “ad valorem”; a referida lei recomendava a revisão dos acordos bilaterais e multilaterais de comércio. Daí a necessidade de rever as posições negociadas no GATT e, no eixo bilateral regional, os tratados de comércio negociados com Argentina, Chile e Uruguai, os quais representavam mais de 50 % das exportações e mais de 70% das importações latino-americanas.

conforme previsto no artigo XXV de seu estatuto. O inciso 5º do referido artigo previa que por decisão de 2/3 das Partes Contratantes do Acordo, um grupo de países poderia isentar-se das exigências da cláusula de nação mais favorecida.

A comunicação de tal decisão ocorreria em novembro de 1958, durante o XIII Período de Sessões do GATT. O anúncio do propósito de submeter à consideração das partes contratantes o projeto sulista de uma zona preferencial latino-americana fora, contudo, desaprovado pela instituição. Sugeriu-se, no lugar da cláusula de exceção, examinar como alternativa mais viável um plano de constituição de uma zona de livre comércio, de acordo com o artigo XXIV³¹⁷.

O projeto de Acordo de uma Zona de Livre Comércio³¹⁸ seria finamente definido pelos representantes dos quatro países, ao se reunirem oficialmente pela segunda vez em Santiago do Chile, na sede da Cepal, de 6 a 16 de Abril de 1959. A urgência do acordo se faria notar logo na declaração de princípios com que se iniciava o texto do projeto, uma vez que

Si lo adoptaran los respectivos gobiernos, reemplazaría a varios de los convenios bilaterales que han venido rigiendo el intercambio entre países meridionales de América Latina. Tales convenios se han vuelto ineficaces, sobre todo a causa de la Argentina e Chile y de la aplicación de un nuevo arancel aduanero en el Brasil. Ello ha hecho resaltar la urgencia de adaptarlos a las normas de tendencia multilateral en que se inspiran esas reformas y, al mismo tiempo, de abrir cauce a nuevas corrientes comerciales, particularmente al intercambio de manufacturas.³¹⁹

Seguindo documentos e recomendações mais gerais da Cepal sobre a integração econômica latino-americana, a ZLC fora considerada um ponto de partida visando constituir um mercado comum (item I). Nesse sentido, anunciava a disposição de renegociar este acordo com a participação “mayor posible de países latino-americanos”³²⁰ tão logo fossem definidas as soluções concretas. Ficaria, portanto, aberto à incorporação de outros países latino-

³¹⁷ O artigo XXIV do GATT prevê que entre dois ou mais territórios aduaneiros se possam eliminar os direitos e outras restrições referente ao “essencial” do intercâmbio de produtos deles originários, sem que seja obrigatório unificar as tarifas da zona frente ao resto do mundo e sempre que as respectivas tarifas aduaneiras aplicadas aos países alheios à zona não sejam em conjunto mais elevadas do que eram ao constituir-se o bloco. Além disso, qualquer convenio provisório entre as partes que pretenda criar uma ZLC deverá apresentar um plano e um programa para o estabelecimento, em um prazo razoável, de tal regime. Todo membro do GATT que se disponha a fazer parte de uma zona de livre comércio fica obrigado a divulgar o projeto aos demais membros da instituição, a fim de que o analisem e decidam sobre sua compatibilidade com as disposições do referido artigo.

³¹⁸ Cf. Zona de Libre Comercio. Proyecto de Acuerdo de Zona de Libre Comercio, Anexo III, p. 85-88. In: CEPAL, *Op. cit.*, 1959.

³¹⁹ Cf. Zona de Libre Comercio. In CEPAL, *Op. cit.*, 1959, p. 77.

³²⁰ Idem, p. 85.

americanos, incluindo aqueles de menor desenvolvimento relativo, haja vista à *flexibilidade* constante de suas disposições (item II).

Uma das metas previstas era de que o comércio recíproco na zona abarcasse todas as atividades existentes, fossem elas primárias ou industriais (item III), desde que os países que o subscrevessem compatibilizem-no “con los principios fundamentales de instrumentos vigentes relativos al tráfico internacional”, a fim de estimular igualmente o comércio com o restante do mundo (item IV).

O objetivo do acordo era criar uma zona de livre comércio em um prazo não superior a dez anos, durante o qual se eliminariam gradualmente os impostos e outras restrições às transações comerciais das partes contratantes. A liberalização seria efetuada por meio de negociações anuais, em que cada participante reduziria, para as importações originárias dos demais, pelo menos 8% acumulativo a média ponderada das tarifas vigentes para terceiros países na data em que o acordo passasse a vigorar. Cada país possuía liberdade para definir as reduções concedidas em cada produto, desde que cumprisse a média estipulada. Assim, convencionou-se que ao final de três anos, 25% do comércio intrazonal estivesse totalmente liberado; 50% após seis anos; 75% concluído 9 anos do acordo; e 80% ao final do período (1º de janeiro de 1970).

Visto que não era requisito estabelecer uma tarifa única frente ao mercado exterior, previa-se a harmonização dos regimes de exportação e importação, assim como dos tratamentos fiscais e cambiais aplicados ao resto do mundo, pois se reconhecia implicitamente que a disparidade referente a determinados produtos ou suas matérias-primas poderia causar dificuldades ao mercado intrarregional. A aplicação da cláusula de nação mais favorecida estendia-se a todos integrantes da ZLC, segundo a qual “cualquier ventaja, franquicia o privilegio que se conceda por una Parte Contratante a productos originarios de otra Parte Contratante o de un país será inmediata e incondicionalmente extendido a cualquier producto similar”³²¹, originário (de) ou destinado ao território de outro participante do bloco.

Diferentemente do projeto de mercado comum elaborado pelo GT-MRLA, a ZLC não estipulava uma classificação de produtos a ser considerada nas negociações ou no grau de liberalização que se deveria aplicar. Estabelecia, no entanto, cláusulas de salvaguarda que permitiam impor restrições quantitativas ou outras medidas equivalentes em relação à importação de produtos que “se destinen a complementar producciones internas básicas que tengan gravitación importante en la economía nacional o que sean objeto de programas

³²¹ Cf. Artigo 13. In: CEPAL, *Op. cit.*, 1959, p. 86.

especiales de estímulo gubernamental”³²² ou para restringir a exportação a fim de assegurar o abastecimento nacional de determinados produtos.

Em relação aos países menos desenvolvidos, enquanto o projeto de mercado comum lhes outorgava concessões especiais, o projeto dos quatro países apenas considerava a possibilidade de “aprobar medidas transitorias por las cuales las Partes Contratantes concedan ventajas con el carácter de exclusivas a otras Partes Contratantes a fin de contribuir a la aceleración del desarrollo de determinados producciones”³²³. Por outro lado, se concebia a ocorrência de exceções não extensivas a todos os produtos tampouco a todos os países membros, “en virtud de acuerdos específicos de complementación industrial”³²⁴.

Para a administração da ZLC recomendava-se a criação de um Comitê de Comércio e Pagamentos, integrado por representantes governamentais de todos os países membros, e uma Secretaria, a contar com o assessoramento técnico da Cepal. Já os pagamentos dentro do bloco ficariam sujeitos ao sistema de compensação multilateral recomendado pelo Grupo de Trabalho dos Bancos Centrais da América Latina, o chamado Protocolo do Rio de Janeiro³²⁵.

O processo simultâneo de formulação de duas propostas de integração econômica regional sugestionava à CEPAL e aos governos latino-americanos a necessidade de definirem-se sobre o melhor caminho a ser seguido. A confrontação dos dois projetos durante o II Período de Sessões do Comitê de Comércio no Panamá, em maio de 1959, se bem que o Acordo da Zona de Livre Comércio assumisse na ocasião um caráter informativo, gerou certa preocupação em alguns países da região, a exemplo de Cuba, México e Peru. As objeções apresentadas de que um agrupamento sub-regional dificultaria a constituição posterior de um mercado mais abrangente não foram suficientes para que o Comitê de Comércio defenestrasse o projeto sulista. Em outras palavras, não lhe era dada a faculdade de objetar contra qualquer agrupamento particular a que pretendesse chegar um número determinado de países soberanos.

Com efeito, o Comitê de Comércio não somente procurou recomendar os princípios gerais a que deveria ajustar-se o projeto de mercado comum latino-americano, como também encomendou a um grupo intergovernamental de *experts* de alto nível a elaboração de um

³²² Cf. Artigo 21, Inciso a). In: Idem, p. 87.

³²³ Cf. Artigo 23. In: Idem. Ibidem.

³²⁴ Cf. Artigo 15.

³²⁵ Cf. Resolução 4: Proyecto de Protocolo para el establecimiento de un sistema latino-americanos de compensación multilateral de saldos bilaterales. In: CEPAL, *Op. cit.*, 1959, Anexo IV, p. 89-90. O Grupo de Trabalho dos Bancos Centrais reuniu-se oficialmente em duas ocasiões: abril de 1957, em Montevideu; e 24 de novembro a 3 de dezembro de 1958, no Rio de Janeiro.

anteprojeto, que após ser analisado pelos governos da região serviria de base para um Acordo definitivo a firmar-se em janeiro de 1960.³²⁶

Apesar da maior viabilidade operacional do projeto sulista de acordo sobre a zona de livre comércio, as recomendações e iniciativas emanadas do Comitê de Comércio influíram sobre os rumos tomados pelo processo integracionista no segundo semestre de 1959.³²⁷ Em junho de 1959, os quatro países do sul convidaram Bolívia, Paraguai e Peru a tomarem parte nas negociações, mas ainda assim prevalecia a formação de um acordo sub-regional. O Uruguai convocou então uma conferência diplomática, realizada em setembro de 1959 na capital do país, para preparar o esboço final de um tratado de zona de livre comércio, para a qual foram convidados a assistir aos trabalhos observadores de México e Venezuela. O esboço definitivo acabou incluindo muito pontos importantes do plano elaborado pelo Grupo de Trabalho do Mercado Regional Latino-Americano. O Tratado seria assinado em Montevideu em 18 de fevereiro de 1960.

4.1.3 – *O Tratado de Montevideu: um denominador comum*

O Tratado de Montevideu pode ser considerado, como bem o definiu Miguel Wionczek, um *denominador comum* entre duas propostas as quais, se não eram contrapostas, pelo menos indicavam caminhos e visões diferentes para se alcançar a integração econômica latino-americana. De um lado, o “Mercado Comum” admitia a possibilidade de se iniciar a integração a partir de um grupo de países, sempre que “a) todos los países de América Latina sean invitados a la negociación inicial, y b) los que no suscribieren el Acuerdo desde un principio pueden hacerlo ulteriormente”³²⁸. De outro, a “Zona de Livre Comércio”, um acordo multilateral que Argentina, Brasil, Chile Uruguai “projectam para resolver problemas urgentes” em suas relações comerciais, mas tendo em vista “la posible formación del mercado común latinoamericano, se tuvo presente la conveniência de dar al proyecto de acuerdo una

³²⁶ No Brasil, o referido anteprojeto foi analisado e aprovado, como ponto de partida para a tomada de posição do Governo, por grupo de trabalho integrado por funcionários do Itamaraty, da Fazenda, do Conselho de Política Aduaneira, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, do Conselho Nacional de Economia, da Superintendência da Moeda e do Crédito e da Comissão Consultiva dos Assuntos do GATT.

³²⁷ Cf. “Aprovada a Zona de Comércio Livre”, *Última Hora*, 01/10/1959, p. 6; “ZLC: condensação”, *Diário Carioca*, 16/08/1959, p. 2; “Reunião em Lima de técnicos da Cepal” e “Mercado Comum para a América Latina”, *Diário de Notícias*, 18/07/1959, p. 1 e 11/11/1959, p. 7; “México ingressará no comércio livre”, *Correio da Manhã*, 29/01/1960 (declaração do presidente mexicano Adolfo Lopez Mateos);

³²⁸ Cf. Informe de la Segunda Reunión del Grupo de Trabajo (México, 16 a 27 de febrero de 1959). In: CEPAL, *Op. cit.*, 1959, p. 32.

estrutura cuya flexibilidad facilite su ampliación a un número creciente de países y productos”³²⁹.

Em ambos os casos, a busca de factibilidade para a integração econômica regional sugeria apoiá-la no núcleo das relações comerciais mais significativas entre os países da América Latina, isto é, os do Cone Sul. Dessa forma, o esboço final do acordo amalgamaria as recomendações de princípios e os objetivos mais ambiciosos presentes no projeto do Mercado Comum Latino-Americano, destacados no Preâmbulo do Tratado, com as partes mais operacionais do projeto dos quatro países do Sul, realçadas nas cláusulas centrais referentes ao estabelecimento da área de livre comércio.

Por meio deste convênio, subscrito em 18 de fevereiro de 1960, os governos de Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai estabeleceram uma zona de livre comércio e instituíram uma Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), com sede na cidade de Montevidéu. A ratificação ficou prevista para 2 de maio de 1961 e o Tratado, segundo Artigo 57, entraria em vigor 30 dias depois. Outros países ingressariam posteriormente no bloco: Colômbia (30 de setembro de 1961) e Equador (3 de novembro de 1961). Ao final de 1961, com exceção da Bolívia, Venezuela e as três Guianas, o Tratado já vigorava em toda a América do Sul³³⁰.

Conforme explicitado em seu Preâmbulo³³¹, o Tratado vinculava a expansão do comércio entre os sete signatários iniciais e futuros aderentes ao objetivo principal de aceleração do crescimento econômico. Impunha-se como meta central chegar, de forma gradual e progressiva, ao mercado comum latino-americano e favorecer a complementação e integração das economias da região.

O prazo previsto para eliminação gradual dos gravames³³² e outras restrições sobre a importação de produtos originários dos territórios de qualquer parte contratante saltaria de 10, conforme sugerido anteriormente, para 12 anos (Artigo 3). As negociações se dariam em rodadas anuais com o objetivo de reduzir os gravames em 8% da média ponderada daqueles vigentes para países alheios ao bloco econômico (Artigo 5). Os produtos negociados frequentemente integrariam uma “lista nacional”, cujas concessões outorgadas poderiam ser

³²⁹ Cf. Zona de Libre Comercio (Consultas sobre política comercial, 6-16 de abril de 1959). In: CEPAL, *Op. cit.*, 1959, p. 78.

³³⁰ DELL, Sidney. *Mercado Comum Latino-Americano: utopia ou realidade?* Rio de Janeiro: Edições O Cruzeiro, 1966, p. 45.

³³¹ Para uma análise minuciosa dos principais aspectos do Tratado de Montevidéu, vale dizer, seus 65 artigos distribuídos em 12 capítulos e acompanhados de 5 protocolos e 2 resoluções, ver além de Sidney Dell, os trabalhos de Márcio Bobik Braga, Miguel S. Wionczek e Rômulo de Almeida indicados nas referências bibliográficas.

³³² Por gravames entende-se “os direitos alfandegários e quaisquer outros encargos de efeito equivalente, sejam eles de caráter fiscal, monetário ou cambial, que incidam sobre as importações”.

retiradas mediante negociação e compensação adequadas. Também seria formada uma “lista comum” de produtos sobre os quais se eliminariam totalmente os gravames (Artigo 4), representando ela 25% do valor transacionado entre os signatários do acordo ao término de três anos; 50% ao final de seis anos, 75% após nove anos, e no último triênio, “lo esencial”. Nesta lista, as concessões outorgadas eram irrevogáveis (Artigo 7).

Uma das principais regras estabelecidas no Tratado de Montevideu referia-se ao chamado “princípio de reciprocidade”, tanto em relação às concessões, a fim de que não fossem unilaterais, como à “expectativa de corrientes crecientes de intercambio” (Artigo 13) para os produtos negociados, entre cada parte contratante e o conjunto dos países. Não se tratava de buscar igualar as exportações às importações para cada país, mas sim de evitar que houvessem desvantagens “acentudas y persistentes” (Artigo 11) para um determinado país. Caso a disparidade dos níveis de gravames e outras restrições fosse muito acentuada, se introduziria nas negociações um critério de equidade com o objetivo de garantir a reciprocidade de concessões. No interesse de evitar dificuldades que prejudicassem o estímulo ao comércio intrarregional, buscar-se-ia harmonizar os regimes de importação e exportação, bem como o tratamento aplicado aos capitais, bens e serviços procedentes de fora da ZLC (Artigo 15). Deveria prevalecer, portanto, a prática de incrementar o intercâmbio, evitando ao máximo restringi-lo. Conforme sintetizou Sidney Dell, “[...] o problema da reciprocidade consiste em assegurar a todos os participantes de um mercado comum a coleta de benefícios por tal participação na medida das concessões por eles feitas”³³³.

Por outro lado, o processo de eliminação de barreiras ao comércio intrazonal apresentava uma ressalva: a chamada *cláusula de salvaguarda*. Poder-se-ia aplicar restrições quando as importações de produtos negociados “causen o amenacen causar prejuicios graves” (Artigo 23) a determinadas atividades produtivas consideradas importantes e quando correspondam a medidas de correção de um desequilíbrio global da balança de pagamentos (Artigo 24); tais medidas restritivas deveriam, no entanto, ser transitórias e, caso durassem mais de um ano, submetidas à negociação visando extingui-las (Artigo 26).

Em relação à possibilidade de celebração de convênios de complementação e integração industriais, o Tratado de Montevideu discorreu de forma mais ampla e detalhada que as propostas anteriores. Nele ficou estabelecido que as partes contratantes se comprometeriam a realizar esforços para promover “una gradual y creciente coordinación de las respectivas políticas de industrialización” (Artigo 16) e se disporiam a firmar acordos de complementação por setores industriais, dentro dos quais poderia ser fixado um programa de

³³³ DELL, *Op. cit.*, 1966, p. 147.

liberalização especial para os produtos do setor, inclusive cláusulas destinadas a harmonizar as políticas aplicadas às matérias-primas e aos componentes complementares utilizados na fabricação dos produtos. Em tais negociações nenhum país seria excluído caso desejasse delas participar (Artigo 17).

Também para o setor agrícola eram previstos acordos especiais, de coordenação das políticas de desenvolvimento agrícola e das transações comerciais de produtos agropecuários na área. Por outro lado, era permitido restringir as importações desses produtos se necessário para regularizar o abastecimento e a produção interna, mas compatibilizando tais iniciativas com medidas voltadas para incrementar o comércio desses bens primários (Capítulo VII).

Um capítulo especial no Tratado de Montevideu regia a situação dos países de menor desenvolvimento relativo. As partes contratantes se comprometiam a unir esforços no sentido de criar condições favoráveis ao crescimento das economias daqueles países. Dentre as medidas possíveis constavam a autorização para que um país concedesse vantagens exclusivas a outros menos desenvolvidos, a permissão para que aqueles que se encontrassem nessa categoria cumpram “en condiciones más favorables” o programa de redução (Artigo 32, b) e eliminação de gravames e protejam suas balanças de pagamento e suas produções nacionais. Era considerada de responsabilidade coletiva apoiar medidas financeiras e técnicas de ampliação das atividades existentes e estimular novos nichos de industrialização nesses países, como também promover programas especiais de assistência técnica voltados para a elevação da produtividade em certos setores de produção. O Tratado entendeu, na ocasião de sua homologação, que somente Bolívia e Paraguai enquadravam-se nessas condições (Protocolo nº V).

Para além do que pretendia o anteprojeto, o Tratado especificava que a ALALC se apoiaria em dois órgãos (Capítulo IX): a Conferência das Partes Contratantes onde se tomariam as decisões mais fundamentais, por maioria de dois terços dos votos, a reunir-se anualmente; e o Comitê Executivo Permanente, integrado por representantes dos governos, que se incumbiria da aplicação e execução das disposições do Tratado e realizaria, com a ajuda de uma secretaria técnica, a análise do problemas que surgissem.

Embora o Acordo fosse de duração ilimitada, qualquer parte contratante poderia declinar desde que avisasse com antecedência de um ano, mas ciente de que continuariam em vigor por cinco anos mais as concessões (redução de gravames e demais restrições) outorgadas às outras partes contratantes ou recebidas delas (Artigo 64). Por outro lado, qualquer república latino-americano poderia aderir à ALALC, mesmo após ter entrado em

vigor, sob a condição de que aceitasse as concessões recíprocas já existentes na zona e acesse aos compromissos mínimos acumulados desde o início do Tratado (Artigo 58).

O Tratado foi concebido, por fim, como uma etapa prévia à constituição posterior do mercado comum latino-americano. Apesar de reger fundamentalmente a liberalização do comércio, declarava o compromisso de seus signatários em empenhar “sus máximos esfuerzos en orientar sus políticas hacia la creación de condiciones favorables” para o fim maior (Artigo 54). Concluídos os doze anos, se examinariam os resultados obtidos e se “iniciarán las negociaciones colectivas necesarias” para a melhor consecução de seus fins e, se julgasse oportuno, “para adaptarlo a una nueva etapa da integración económica” (Artigo 61).

A análise aqui empreendida não pretendeu ser exaustiva, mas apenas destacar alguns aspectos do Tratado de Montevideu que foram aprofundados em relação aos traços característicos das propostas de integração econômica latino-americana que o antecederam. Uma das críticas mais presentes na historiografia alaquiana é justamente o fato do Acordo procurar manter-se um pouco aquém do *Mercado Comum* ainda que um pouco além da *Zona de Livre Comércio*. O papel mediador da Comissão Econômica para América Latina nesse processo foi essencial para se chegar a esse formato final da ALALC. Não passaria despercebida, para seus analistas, que esse resultado respondeu também a condicionamentos políticos prementes da região, e que por isso o Tratado teve a virtude de evitar, ao longo do processo negociador, rupturas entre diversas forças políticas e econômicas em choque. Na síntese de um de seus maiores estudiosos:

Primeiramente, tentou êle acomodar os países mais setentrionais, onde se achava concentrada a maior parte do comércio intra-regional durante cêrca de um século, e o resto do subcontinente (com exclusão da América Central com o seu próprio experimento de integração) cujo envolvimento nas relações econômicas interlatino-americanas tem sido quase nulo; **em segundo lugar, foi uma transigência entre os “globalistas” da ALALC e os detentores do poder político e econômico nos níveis nacionais; em terceiro, representou ainda outro meio termo entre os peritos nacionais e os interesses adquiridos, especialmente acentuados nas repúblicas com setores industriais relativamente avançados;** em quarto, oferecia uma fórmula aceitável aos três líderes industriais (Argentina, Brasil e México) e os restantes países com variado grau de fraqueza quanto à capacidade de negociações; finalmente, havia a necessidade de tomar em consideração os interesses e as atitudes de países extra-regionais e organização internacionais.³³⁴

O segundo e terceiro desafios com que se deparou o processo de integração econômica latino-americano na década de 50 diz respeito diretamente aos aspectos que

³³⁴ WIONCZEK, Miguel S. *A integração latino-americana e a política econômica dos Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969, p. 38-39. [Realce nosso]

pretendemos elucidar nesta pesquisa: a perspectiva contemporizadora das formulações teóricas e recomendações político-econômicas da Cepal referentes à integração regional e as peculiaridades do envolvimento das forças políticas nacionais na definição da participação do Brasil no Acordo.

4.2 – Matizes ideológicos do projeto integracionista cepalino.

Assim como o Chile, Brasil foi o país onde a Comissão Econômica para a América Latina e suas ideias encontraram melhor acolhida em sua etapa inicial de consolidação institucional. O interesse pelos *Economic Studies* anuais cepalinos e o esforço diplomático dispensado para preservar a atuação do órgão das Nações Unidas tinham na conjuntura econômica brasileira do imediato pós-guerra uma motivação concreta.

Durante o segundo governo de Getúlio Vargas, procurou-se deliberadamente definir uma política de industrialização para o país, dotando o Estado de bases financeiras para promovê-la, fosse por meio de pequenas reformas fiscais como a que deu origem ao BNDE ou mediante a cooperação técnica e financeira internacional conforme a que se pretendeu com a formação da CMBEU. As pressões inflacionárias puderam ser temporariamente enfrentadas com a sobrevalorização do cruzeiro e um rígido controle de importações, exigidos pela execução de uma política industrialista de substituição de importações. No entanto, uma situação perene de instabilidade no sistema de poder e no mercado mundiais do pós-guerra ameaçava frear o impulso desenvolvimentista.

Nesse quadro de incertezas, visões conflitantes da realidade projetar-se-iam na cena política brasileira, apropriando-se recorrentemente de bases doutrinárias que, por sua vez, reforçavam as posições contrastantes. De um lado, partidários do livre-comércio revigorados com as recomendações contracionistas da Missão Abbink³³⁵. De outro, defensores da industrialização como via de crescimento econômico encontravam nas ideias da Cepal a sustentação ideológica contra seus opositores. Para estes, “a industrialização não seria propriamente uma opção, era a única saída para prosseguir com o desenvolvimento”.³³⁶

³³⁵ Criada em 1947, a Comissão Abbink-Bulhões, conforme ficou conhecida, representou uma das experiências de parceira brasileiro-americana no estudo técnico de obstáculos ao desenvolvimento econômico no pós-guerra, cujos relatórios serviriam como base para a fixação posterior dos propósitos da Comissão Mista Brasil-EUA. De acordo com os economistas brasileiros que a coordenaram, Otávio Bulhões e Eugênio Gudín, os setores que mais probabilidades tinham de multiplicar os efeitos do crescimento sustentado eram: transportes (sobretudo ferrovias), energia elétrica e modernização dos portos e agricultura (basicamente, construção de armazéns).

³³⁶ FURTADO, *Op. cit.*, 1985, p. 103.

A princípio, o entusiasmo com as ideias da Cepal acometeria sobretudo os “homens” da indústria: economistas-técnicos das entidades representativas de classe. Após a publicação, por Raúl Prebisch, em 1949 na Revista Brasileira de Economia do *Manifesto dos Periféricos* (expressão cunhado por Albert Hirschman), o pensamento da Cepal ganharia lugar de destaque no debate econômico brasileiro, e os economistas ligados ao setor industrial estreitariam os laços com a expertise cepalina. Conforme observou Leopoldi, “a Cepal dava uma roupagem mais técnica ao discurso dos industriais, indignados com a desigualdade de forças no comércio internacional”³³⁷. Figuras importantes se destacariam nesse intercâmbio de ideias: Rômulo de Almeida (Diretor do Departamento Econômico da Confederação Nacional da Indústria), Evaldo Correia Lima, Heitor Lima Rocha, Abelardo Villas Boas (chefe do Departamento de Economia Industrial da Federação de Indústrias do Estado de São Paulo), entre outros.

De um primeiro contato formal com a instituição da ONU para a coleta de informações sobre o Brasil, se seguiria logo um convite a Prebisch do Presidente do Centro de Indústrias do Estado de São Paulo, Francisco de Salles Vicente de Araújo, para debater com empresários os problemas da indústria paulista. A Cepal também encontraria apoio no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e na Fundação Getúlio Vargas. A mesma recepção teria o órgão dentre o corpo jovem da carreira diplomática, sobretudo daqueles que haviam atuado junto às Nações Unidas em Nova York, como o economista Roberto de Oliveira Campos.³³⁸

Apesar do clima inicialmente hospitaleiro às ideias cepalinas, para o qual contribuiria a confluência entre rumos da economia brasileira e a formação de uma base intelectual pró-industrialização, a Comissão encontraria alguns obstáculos dentro e fora do Brasil. À medida que amadurecia suas recomendações de política econômica aos países latino-americanos, ligadas ao planejamento da intervenção e da iniciativa estatal, recrudescia por outro lado as críticas ao pensamento desenvolvimentista.

No Brasil, a divulgação do *Estudo Preliminar sobre a Técnica de Programação do Desenvolvimento Econômico*, durante a Conferência de Quitandinha no Rio de Janeiro, em maio de 1953, geraria uma onda de debates entre Eugênio Gudín, Octavio Gouvêa de Bulhões e Raúl Prebisch veiculados entre maio e setembro daquele ano nos principais jornais do país: Correio da Manhã, Diário de Notícias e Jornal do Comércio.³³⁹

³³⁷ LEOPOLDI, *Op. cit.*, 2000, p. 136.

³³⁸ FURTADO, *Op. cit.*, 1985, p. 73 e 111.

³³⁹ Idem, p. 159. Segundo Leopoldi (*Op. cit.*, 1994, p. 195), “essa reunião simbolizou a aliança entre o pensamento cepalino, o ideário industrial e as políticas de expansão industrial do governo Vargas”.

Reservas e suspeitas quanto às análises e recomendações da instituição seriam também recorrentes em outras nações. Em 1957, por exemplo, um estudo sobre a economia venezuelana preparado por Celso Furtado, a serviço da Cepal, seria integralmente desconsiderado pelo governo do General Perez Giménez e impedido de circular ou mesmo de ser aproveitado em um curso de capacitação ministrado pela Comissão naquele ano a pedido do Ministério de Fomento do país³⁴⁰. Dificuldade parecida enfrentaria um estudo sobre a econômica mexicana. Não que isso surpreendesse os membros da Comissão, já cientes de que seus prognósticos e recomendações de política econômica pudessem “ferir suscetibilidades”:

A situação de funcionário internacional tinha mais de um aspecto negativo. A liberdade de pensamento era tolerada se os problemas abordados eram abstratos: relação de trocas, excedente estrutural da mão-de-obra, tendência ao desequilíbrio externo e coisas tais. Ora, a melhor contribuição que podíamos dar consistia em ajudar os governos a identificar problemas concretos. Era uma assessoria independente, mas comprometida com a causa do desenvolvimento.³⁴¹

De fato a exposição de alguns temas, mais que outros, podia constranger interesses já consolidados ou serem pouco palatáveis a uma ou outra força político-ideológica em disputa. No Brasil dos finais dos anos 40, embora a industrialização passasse a ocupar um lugar permanente nos debates sobre os rumos econômicos do país, as visões e nuances pelas quais ela deveria ser orientada eram muitas³⁴².

E não parece difícil supor que o tema da integração econômica latino-americano, nos termos bastante amplos desde muito cedo sugeridos pela Cepal, seria um daqueles a gerar animosidades de todos os lados. Ainda mais se tivermos em conta a celeuma criada no continente e, particularmente no cenário político brasileiro, pela proposta peronista de formação do bloco ABC. A partir daí é que podemos entender as razões do protagonismo cepalino na condução e orientação do processo integracionista latino-americano, a compatibilizar em um mesmo projeto interesses muitas vezes divergentes entre países, entre forças político-econômicas dentro de cada país e mesmo entre orientações ideológicas distintas dentro da própria instituição.

Por isso, àquelas áreas de interesses mais espinhosas, cuja orientação e encaminhamento eram alvos de acirradas disputas político-ideológicas, a Cepal oferecia uma abordagem, por assim dizer, moderadora. Nesse sentido, o caráter generalista, flexível e

³⁴⁰ Idem, p. 92-96.

³⁴¹ Idem, p. 190.

³⁴² BIELSCHOWSKY, *Op. cit.*, 2000, Parte II, passim. Em várias passagens da obra, esse autor observa que mesmo nas análises liberais da época, bem como na retórica de autoridades governamentais liberais, não faltavam ressalvas que validavam a industrialização.

ponderado do projeto integracionista do Mercado Comum Latino-Americano fora condição necessária, embora não suficiente, à ampla aceitação e ao consenso alcançados pela ideia da integração econômica regional no sistema político brasileiro.

Não caracteriza novidade, no plano mais geral da produção teórica cepalina, atribuir o sucesso da teoria do subdesenvolvimento elaborada pelo órgão à originalidade, consistência, plausibilidade e relevância de sua estrutura analítica pensada para a realidade latino-americana³⁴³. Mas a recepção auspiciosa das propostas de política econômica da Cepal por *policy makers*, empresários industriais e pelo meio acadêmico brasileiro deveu-se não só à capacidade de tradução teórica de uma complexa porém ainda nebulosa realidade econômica da América Latina, mas também às características internas próprias da teoria do subdesenvolvimento. Em outras palavras, algumas de suas teses fundamentais, cujos resultados foram antecipados sem que se explicitassem certas hipóteses adicionais, acabaram sendo formuladas de maneira imprecisa e ambígua, favorecendo a atração das ideias desenvolvimentistas exercida sobre as elites econômicas e os técnicos governamentais interessados na industrialização.

Sem pretender julgar as razões de tal imprecisão e ambiguidade, se premeditada ou ocasional, ou estabelecer qualquer paralelismo com as motivações por trás do projeto cepalino de integração econômica regional, o fato é que na elaboração do MCLA a *expertise* da Cepal levou em consideração as implicações políticas internas aos Estados de seu projeto de uma *industrialização regionalizada*.

Em primeiro lugar, seria preciso evitar a adoção de fórmulas prontas, definitivas. Factibilidade, flexibilidade e realismo eram características que deveriam permear a construção dos mecanismos de cooperação regional, permitindo a adaptação dos países segundo suas reais possibilidades:

El mercado común deberá ser el resultado de una política más que de una fórmula. Podría pensarse desde luego en una fórmula completa y de largo alcance en que bienes y servicios, hombres y capitales circulen libremente, sin trabas de ninguna naturaleza, en un vasto mercado común latinoamericano. Este objetivo final deberá tenerse siempre presente, aunque sólo podrá limitarse a fijar metas parciales pero realizables. Y lograrlas tendrá que ser necesariamente el fruto paciente de una política concebida con realismo y practicada con persistencia de propósitos. Esta política requiere pasar ineludiblemente por una etapa experimental. [...] ³⁴⁴

³⁴³ COLISTETE, Renato P. O desenvolvimentismo cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil. *Estudos Avançados*, USP, 15 (41), 2001.

³⁴⁴ Cf. Significación del Mercado Común en el Desarrollo Económico de América Latina. In: CEPAL, *Op. cit.*, 1959, p. 3. Na primeira parte do documento *El Mercado Común Latinoamericano*, publicado em julho de 1959,

A precaução que subjaz as características acima referidas, cujo gradualismo na aplicação das reduções e/ou eliminação de direitos alfandegários durante a etapa inicial de uma década melhor representa, pretendia contornar alguns obstáculos importantes, dentre os quais se destacavam “los diferentes grados de desarrollo económico de los países latino-americanos y las dificultades prácticas de aplicar las reducciones”³⁴⁵. Tratava-se antes de garantir para o conjunto de países e a cada um deles, uma vez que apresentavam níveis de desenvolvimento econômico bastante diferenciados, uma igualdade de oportunidades defronte o mercado comum. Diante dessa iniludível realidade latino-americana, somente a vivência prática do Mercado Comum permitiria alcançar a verdadeira eficácia. Daí porque a propositura de mecanismos e procedimentos de grande flexibilidade, como as cláusulas de escape ou salvaguarda, nessa “etapa experimental” de dez anos.

Mas essa avaliação realista da Cepal transcendia o aspecto técnico da exequibilidade da integração regional. A percepção de que a ideia do Mercado Comum mobilizara a “conciencia latinoamericana” justificava a prudência nas propostas da instituição. A cautela presente em seu pragmatismo era condição da própria realização do projeto integracionista. Havia uma certa apreensão antecipada acerca dos questionamentos que, inevitavelmente, a perspectiva de liberalização do comércio regional acalentaria, sobretudo naqueles setores da atividade produtiva já consolidados, a quem o mercado interno parecia cativo. Não obstante a difusão e o fortalecimento da ideia da integração econômica latino-americana, subsistiam “[...] aprensiones muy explicables: la de resguardar la producción existente – sea primaria o industrial – de una competencia que pudiera acarrear graves trastornos y que no son inherentes al mercado común”.

Essa especificidade das economias latino-americanas, historicamente dependentes de políticas protecionistas era, para a Cepal, “el tranfondo de una preocupación frecuente”³⁴⁶. Os países que sofriam de escassez de capital e cujo crescimento econômico apresentava-se insuficiente para absorber eficazmente a massa de mão-de-obra disponível vinculada a formas rudimentares de produção não poderiam ser expostos a políticas de desenvolvimento que ocasionassem desemprego de fatores produtivos. Tal seria a consequência de uma súbita e brusca eliminação do protecionismo entre os países latino-americanos.

afim de subsidiar os debates e as decisões que seriam tomadas acerca da elaboração de um anteprojeto de Mercado Comum, encontra-se a definição teórica mais consistente e a justificação melhor elaborada para a concretização do processo integracionista entre os países latino-americanos.

³⁴⁵ Idem. Ibidem.

³⁴⁶ Idem, p. 3.

Em vista disso, mas também da provável oposição político-ideológica dos setores suscetíveis à progressiva liberalização do comércio regional, o projeto do MCLA ponderava:

Ese proteccionismo ampara grande parte de las actividades existentes. Pero tal como se ha concebido, el mercado común no concierne tanto a esas actividades como a las que tendrán que desarrollarse de ahora en adelante en respuesta a las exigencias del crecimiento económico.³⁴⁷

De fato, as perspectivas de crescimento económico da América Latina, mantendo-se o ritmo de crescimento do produto médio por habitante em 2,7% ao ano, taxa apresentada no período de 1945-1955, sugeriam uma quadruplicação da demanda de produtos industriais até 1975, que deveria ser satisfeita em torno de 90% pela própria produção dos países latino-americanos.

O Mercado Comum Regional era entendido como uma exigência da aceleração do desenvolvimento econômico: um meio de potencializar o processo de industrialização em marcha e superar a vulnerabilidade exterior dos países latino-americanos. À medida que se avançava para etapas superiores de industrialização substitutiva de importações, ramos industriais cada vez mais complexos seriam requeridos, e a dimensão do mercado se tornaria fator primordial de produtividade. Nesse sentido, a necessidade de incremento da produção industrial incitaria a especialização e o intercâmbio recíproco, atingindo sobretudo as novas atividades produtivas a se desenvolverem: bens de capital, automóveis e outros bens de consumo duráveis, além de produtos intermediários. Conforme justificou a Cepal:

Se trata de industrias que no existen aún, o que están en grado incipiente de desarrollo, y es en ellas donde podrá hacerse con relativa facilidad la reducción o eliminación de derechos aduaneros que supone el mercado común. Por el contrario, en las industrias existentes habrá que proceder con extremo cuidado para prevenir las perturbaciones a que más arriba se hizo referencia. Pero el crecimiento de la demanda podrá ir creando gradualmente allí mismo condiciones propicias a la especialización y el comercio recíproco, a medida que el impulso general de la economía vaya permitiendo el reajuste de las actividades que pudieran verse comprometidas.³⁴⁸

Com essa postura, os formuladores do projeto integracionista latino-americano pretendiam evitar a oposição daqueles ramos industriais mais tradicionais, apegados ao protecionismo, ao mesmo tempo em que estimulavam a iniciativa estatal e privada que vislumbravam uma nova fase para industrialização na América Latina. O projeto do MCLA representava, portanto, um salto qualitativo no processo de desenvolvimento econômico dos países latino-americanos, uma vez que

³⁴⁷ Idem.

³⁴⁸ Idem, p. 4.

[...] permitirá ir transformándolo gradualmente, con las grandes ventajas que podrán derivarse de una organización más racional del sistema productivo en que se aproveche más eficazmente la potencialidad de la tierra y en que la industria, rompiendo con los estrechos límites del mercado nacional, adquiera dimensiones más económicas y, por su mayor productividad, pueda acrecentar su ya ponderable aporte actual al nivel de vida latinoamericano.³⁴⁹

Além desses princípios norteadores do pragmatismo cepalino no processo de construção do projeto do MCLA, a Comissão Econômica para a América Latina abordaria de maneira contemporizadora pelo menos três temas caros às lutas político-ideológicas do período: proteção e incentivo à agricultura tradicional; estímulo à iniciativa privada nacional e estrangeira; e respeito às normas e regimes internacionais que vigoravam no comércio mundial.

A agricultura seria tratada como um caso especial dentro do processo de integração econômica regional, devido à sua expressividade nas economias dos países latino-americanos. Se à indústria era atribuída uma função dinâmica “desde el punto de vista de la distribución del potencial humano”, ao absorver a mão-de-obra que, em razão do progresso técnico, já não mais seria necessária na produção primária³⁵⁰, à agricultura fora creditada uma dupla responsabilidade: garantir inicialmente parte significativa dos recursos necessários à manutenção das importações necessárias ao avanço do processo de industrialização; e abastecer o mercado doméstico com produção interna em vista das perspectivas de aumento da demanda deduzida das estimativas de crescimento populacional que saltaria de 198 para 300 milhões de habitantes em 1975.

Daí a propensão a dividir o setor agrícola em duas categorias: a agricultura de exportação e aquela dedicada à produção para o mercado doméstico. Nesta, haveria uma tendência a prevalecer formas de exploração anacrônicas de baixíssima produtividade, ao que se somaria muitas vezes um empobrecimento do solo devido ao cultivo ininterrupto. Nessas condições, “[...] la agricultura de consumo interno requiere en algunos casos medidas de protección para poder subsistir frente a la competencia extranjera”. Não restava dúvida quanto ao impacto que a concorrência estimulada pela criação do mercado comum ocasionaria a essas atividades protegidas. Onde se empregaria a mão-de-obra desalojada? O que seria feita com as terras desocupadas?

Pensando nessas questões e nos efeitos não tão postergáveis do mercado comum sobre o setor,

³⁴⁹ Idem.

³⁵⁰ Segundo a projeção de incremento da renda por habitante a uma taxa de 2,7% ao ano, a proporção da população ativa empregada na agricultura, que em 1959 era de 50%, se reduziria a aproximadamente 36% até 1975. Idem, p. 9.

No sería aconsejable pensar en disminuir o eliminar la protección existente sin un reajuste de la producción, conforme a un juicioso programa de desarrollo y tecnificación de la producción agrícola. Esto no significa que el mercado común no tendrá influencia alguna sobre la situación existente. Sin duda que podrá tenerla. En efecto, ofrecerá una alternativa de que ahora no se dispone con facilidad: un producto agrícola a más bajo costo que el producido internamente, ya sea a cambio de exportaciones de otros productos primarios o de productos industriales.³⁵¹

Nesse sentido, previa-se também para o setor agrícola a mesmas implicações do mercado comum sobre o setor industrial – especialização e intercâmbio recíproco:

[...] el mercado común va a ofrecer la oportunidad, primero, de reajustar gradualmente la producción existente a fin de lograr un empleo más adecuado de la tierra combinado con las importaciones, y, segundo, de contener por lo menos el avance de la protección frente a la competencia de otros países latinoamericanos cuando sea dable resolver más satisfactoriamente el problema de abastecimiento interno mediante intercambio recíproco.³⁵²

Apesar dessas ponderações em relação às atividades agrícolas, uma das críticas que surgiria no Brasil acerca do Tratado de Montevideu seria justamente em relação às consequências negativas da presença de produtos latino-americanos no mercado brasileiro, a concorrer com a produção primária nacional, como veremos adiante.

Ainda assim, as críticas e os questionamentos levantados no Brasil pelo capital agrário-mercantil não foram recorrentes nem tampouco suficientes para retardar a participação do governo brasileiro nas negociações que conduziram à formação da ALALC. O tom apaziguador e palatável aos interesses dessa fração do capital, que as ponderações cepalinas buscaram imprimir ao tema, pretendeu incluir o setor agrícola no projeto do MCLA em curso, sem os envolver em debates protelatórios. Embora no Brasil essa fração do capital não mais possuísse a hegemonia na orientação e definição das políticas do Estado, sua força política regional permanecia nos anos 50 bastante expressiva, a ponto de influenciar nas decisões do governo brasileiro.³⁵³

Quanto ao capital privado nacional e estrangeiro, a proposta de integração econômica regional do Comitê de Comércio da Cepal, ainda que privilegiasse o planejamento e a atuação do Estado, não deixaria de os incitar. Esperava-se que a integração entre os setores produtivos no espaço regional ampliasse e aprofundasse o “mercado comum”, oferecendo

³⁵¹ Idem, p. 10.

³⁵² Idem.

³⁵³ Ver análises de Maria Victoria Benevides sobre a presença e o poder regional do PSD no interior do Brasil.

maior estabilidade ao processo integracionista, garantida por meio de amplo apoio político ao empreendimento regional³⁵⁴. Nesse sentido,

[...] los gobiernos participantes deberán crear las condiciones propicias para que la iniciativa privada actúe eficazmente dentro del mercado común. Se eliminarán las restricciones al intercambio, se reducirán o suprimirán derechos aduaneros, pero será la iniciativa privada la que en última instancia decidirá qué industrias establecer, en que países hacerlos y a qué grado de especialización se llegará en ellas.³⁵⁵

Pretendia-se, no entanto, que a iniciativa privada se dedicasse, sobretudo, ao desenvolvimento das indústrias de bens de capital. Sintonizados com a ideia de que a integração deveria servir de meio para assegurar, principalmente, “la industrialización racional de los países latino-americanos”, o programa do MCLA suponha a concentração de esforços naqueles setores produtivos cuja excessiva dependência de importações obstaculizava a aceleração da taxa de desenvolvimento econômico da América Latina. O crescimento relativamente lento das exportações de bens e serviços e a limitada capacidade de absorção de capital estrangeiro tornavam o desenvolvimento intenso do setor produtor de bens de capital uma “necesidad ineludible” para os países latino-americanos. Com a formação de um amplo mercado regional, a incentivar a especialização e a reciprocidade no intercâmbio industrial, criar-se-ia um ambiente mais favorável aos investimentos produtivos, que deveriam contar com uma certa parceria entre o capital privado externo e o empresariado latino-americano:

Como quiera que fuera, y aun en el supuesto más moderado de absorción de capital extranjero y más favorable en cuanto a la posibilidad de importar maquinaria y equipo, es evidente que sin el desarrollo considerable de la producción latinoamericana de esos bienes no sería posible llegar a una meta de crecimiento económico como la que se postula en este informe. Por esta razón, las industrias de maquinaria y equipos deberán tener un alto orden de prelación en las inversiones de capital extranjero a fin de que el conjunto de América Latina pueda mantener con sus propios recursos una elevada tasa de capitalización. Aquí está, pues, el papel importantísimo que el capital extranjero tendrá que desempeñar en los próximos años: ayudar a crear las condiciones necesarias para que la economía latinoamericana pueda crecer intensamente con sus propios recursos.

Desde otro punto de vista, que los cambios estructurales que es necesario introducir en la producción industrial ofrezcan un campo propicio a la inversión extranjera no significa que la iniciativa y el capital latinoamericano habrán de dejarse de interesar grandemente por esas industrias. Por el contrario, uno de los puntos esenciales de la política del mercado común debiera ser estimular al empresario latinoamericano a penetrar resueltamente

³⁵⁴ Márcio B. Braga também chama-nos a atenção para este aspecto. Cf. BRAGA, *Op. cit.*, 2012, p. 90-92.

³⁵⁵ CEPAL, *Op. cit.*, 1959, p. 17.

en estos nuevos campos de producción, tanto mediante la ayuda técnica como mediante la colaboración financiera.³⁵⁶

Desde os primeiros esboços do projeto de integração econômica latino-americana já se supunha um envolvimento das elites econômicas latino-americanas. Na primeira reunião do GT-MRLA, em fevereiro de 1958, uma das recomendações-base era de que se explorasse a opinião do setor privado sobre a formação do mercado regional e se buscasse fórmulas que garantissem sua “activa colaboración tanto en el campo nacional como en el internacional”³⁵⁷.

Essa concepção referente à participação da iniciativa privada nacional e estrangeira no Mercado Comum, com que a Cepal pretendeu justificar e persuadir seus possíveis signatários, estivera presente em suas análises teóricas pelo menos desde 1954, quando da preparação do estudo “La cooperación Internacional en la Política de Desarrollo Latinoamericano”³⁵⁸ para a IV Reunião Extraordinária do Conselho Interamericano Económico e Social da OEA, realizada no Brasil. Diferentemente do que se sugeriu em 1959 acerca dos investimentos diretos estrangeiros na indústria de bens de capital, em 1954 dera-se preferência aos financiamentos e empréstimos públicos internacionais. Talvez porque em meados da década de 1950, além da frustração diante das perspectivas de crescimento econômico da América Latina e da experiência decepcionante diante dos exíguos empréstimos de governo a governo, não se percebia ainda a real dimensão do processo de internacionalização do capital produtivo.

O documento de 1954 da Cepal, a que nos referimos acima, seria igualmente pioneiro no estabelecimento de recomendações-base acerca das possibilidades de cooperação entre a América Latina e os países desenvolvidos. Àquele tempo, a Comissão já consagrara em suas análises sobre as perspectivas latino-americanas de desenvolvimento econômico a percepção da necessidade de aportes tecnológicos e de recursos financeiros que os objetivos de uma industrialização a nível regional demandaria. Daí portanto a preocupação que o projeto do MCLA teve em alinhar-se às normas estabelecidas pelo recém-criado regime internacional de comércio, respaldado pelas grandes economias mundiais³⁵⁹.

De fato, desde as primeiras reuniões do GT-MRLA e de Consulta sobre Política Comercial com os países do Cone Sul (Argentina, Brasil, Chile e Uruguai) já se manifestava o interesse de que o projeto do Mercado Comum recebesse o aval do GATT. Durante a

³⁵⁶ Idem, p. 9.

³⁵⁷ Cf. Informe de la primera reunión del grupo de trabajo, In: CEPAL, *Op. cit.*, 1959, p. 28.

³⁵⁸ Cf. La cooperación Internacional en la Política de Desarrollo Latinoamericano, In: GURRIERI, *Op. cit.*, 1982, p. 298-393.

³⁵⁹ Cf. RODRIGUES, Octavio. LA ALALC: antecedentes, gestación, legados. Asociación Latinoamericana de Integración, ALALDI, 2000; e BRAGA, *Op. cit.*, 2012, p.108-109.

Conferência Econômica da OEA realizada em Buenos Aires em agosto de 1957, no calor das divergências entre as delegações dos países latino-americanos acerca das características do futuro mercado regional, cunhar-se-ia a termo “área de livre comércio”, expressando talvez certa preocupação em conformar-se às disposições do sistema GATT para o comércio mundial. Com efeito, pretendeu-se inicialmente introduzir um sistema parcial de acordos preferenciais para promover o comércio latino-americano, pensado como uma zona de preferência aduaneira intrarregional. Esperava-se obter junto ao GATT uma “exceção” latino-americana à cláusula da nação mais favorecida³⁶⁰. A recusa viria seguida de uma sugestão alternativa que previa a constituição de uma zona de livre comércio, adequando-se à exigência de não haver discriminação comercial contra países fora do bloco e tampouco entre países membros. O Mercado Comum Latino-Americano apoiar-se-ia, finalmente, em uma versão regional da cláusula de nação mais favorecida, prevista nas regras vigentes para o comércio internacional.³⁶¹

O regionalismo econômico latino-americano dos anos 50 não tinha, portanto, a pretensão de obstaculizar o processo de multilateralização das trocas internacionais, mas sim oportunizar uma nova inserção da América Latina no mercado mundial, bem diferente da divisão internacional do trabalho entre *centro* e *periferia*, pressuposto sempre presente no arcabouço analítico cepalino:

Así pues, el mercado común ofrecerá la oportunidad de negociar la disminución recíproca de tarifas entre los países de América Latina y el resto del mundo, con efecto beneficioso para el comercio internacional, y es indudable que la organización colectiva de ese mercado podrá facilitar estas negociaciones desde el punto de vista latinoamericano.³⁶²

Com esses parâmetros de orientação do processo de integração regional (generalidade, flexibilidade e contemporização) a Cepal coordenou e construiu um projeto pragmático e realista de Mercado Comum na América Latina, evitando que disputas político-ideológicas internas aos Estados, inflamadas pelas versões regionais da bipartição leste/oeste do sistema internacional, protelassem ou mesmo inviabilizassem o regionalismo econômico latino-americano.

Como veremos em seguida, o insulamento burocrático que o projeto integracionista experimentou no Brasil de forma nenhuma era estranha às práticas políticas do governo Juscelino Kubitschek. Em que pese o mérito organizativo e persuasório da Cepal na

³⁶⁰ O inciso 5º do artigo XXV do GATT previa que por decisão de 2/3 das Partes Contratantes do Acordo, um grupo de países poderia isentar-se das exigências da cláusula de nação mais favorecida.

³⁶¹ Cf. Informe del Segundo Período de Sesiones del Comité de Comercio, In: CEPAL, *Op. cit.*, 1959, p. 95-117. Uma exposição mais detalhada dessa questão encontra-se no item 4.1.1 e 4.1.2 do Capítulo IV deste trabalho.

³⁶² CEPAL, *Op. cit.*, 1959, p. 12.

centralização da formulação do MCLA, o desinteresse manifesto no Brasil pelos setores políticos dirigentes sobre o tema contribuiu para dar viabilidade à participação do país, *despolitizando*³⁶³ internamente a construção do Mercado Comum Latino-Americano.

4.3 – A política brasileira e a adesão à ALALC

A análise da recepção e repercussão do projeto cepalino de integração econômica regional no cenário político brasileiro da segunda metade dos anos 50 exige algumas breves considerações sobre as principais características da economia e da política do país sob o governo de Juscelino Kubitschek.

Como apontamos anteriormente, tratou-se de uma fase de consolidação da industrialização pesada no Brasil, em que o padrão de acumulação adotado, dependente do processo de internacionalização do capital originário das economias desenvolvidas, pôde galgar estágios superiores de crescimento econômico, integração e sofisticação do sistema produtivo. Entre 1957 e 1961, o crescimento anual médio do PNB foi de aproximadamente 9,2%, desempenho bastante significativo se comparado à taxa de 6% da década precedente (1947-1956) quando os termos de troca mostravam-se ainda favoráveis ao Brasil. Também no mesmo ritmo se daria o crescimento do PNB *per capita*, que saltou de 3,4% entre 47-56 para 6,1% no quinquênio seguinte³⁶⁴.

Outros índices de desempenho econômico do período também saltam às vistas: a formação bruta de capital fixo, por exemplo, que em 1950 era de Cr\$ 36 milhões de cruzeiros atingiria em 1960 a cifra de 500,3 milhões; destes, o dispêndio com máquinas e equipamentos abarcaria, respectivamente, Cr\$ 12,4 e Cr\$ 180,6 milhões³⁶⁵. Nesse cenário, as transações correntes com o restante do mundo também apresentariam mudanças substanciais. Para se ter uma ligeira ideia, as exportações de bens e serviços que em 1952 e 1953 alcançaram Cr\$ 29 e Cr\$ 32,3 milhões respectivamente, chegariam em 1959 a Cr\$ 138 milhões e em 1960 a Cr\$ 169,3 milhões de cruzeiros. Da mesma forma, enquanto as importações de bens de serviços

³⁶³ Não se trata de negar que o tema da integração regional era desprovido de um sentido político-ideológico ou seja, de que era um projeto claramente orientado para o desenvolvimento do capitalismo industrial na América Latina. Por *despolitização*, referimo-nos apenas ao fato de que ele não foi objeto de disputas e debates acirrados entre as distintas forças políticas e econômicas no país, como o foram, p.ex., o Plano de Estabilização Monetária, a Operação Pan-Americana (OPA) e a suspensão de negociações com o FMI.

³⁶⁴ Cf. “Sistema de Contas Nacionais”, In: IBGE. *Estatísticas Históricas do Brasil*, Vol. 3. 2ª ed. Rio de Janeiro, 1990, p. 116.

³⁶⁵ Idem, p. 108-109.

em 52-53 somaram Cr\$ 40,5 e Cr\$ 27,4 milhões, em 59-60 representariam Cr\$ 152,7 e Cr\$203,6 milhões, respectivamente³⁶⁶.

Essas taxas de crescimento econômico conquistadas pelo Brasil entre 1956 e 1961, bem acima daquelas alcançadas por outros países latino-americanos no período, só seriam possíveis sob uma política econômica atuante e incisiva orientada segundo as perspectivas de realização do Plano de Metas. Os objetivos nele traçados e perseguidos eram necessários, inclusive, do ponto de vista político, pois “se visava a assegurar as condições econômicas necessárias à manutenção da coalizão conciliatória de apoio político ao governo”³⁶⁷.

Essa base de sustentação política do governo Kubitschek fora composta, ao nível institucional, pela aliança partidária PSD/PTB no Congresso Nacional; pelas Forças Armadas, especificamente o Exército na figura do General Teixeira Lott – único a permanecer todo o mandato como Ministro da Guerra –; e pela chamada “administração paralela”, sobejamente apontada na historiografia como uma inovadora característica político-administrativa sob JK. A sintonia e convergência na atuação de cada um dos sustentáculos do tripé criara as condições de estabilidade e legitimidade para implementação da política desenvolvimentista de JK, na mesma medida em que o sucesso desta garantia a manutenção e coerência da coalizão de apoio ao governo. Como bem sintetizou Maria Vitória Benevides,

O Congresso, ou seja, a maioria representada na aliança PSD/PTB, garantindo o apoio do governo, enfrentando a oposição “udeno-golpista” e assim impedindo o bloqueio dos atos do Executivo (principalmente nas questões orçamentárias), e as Forças Armadas, especificamente o Exército, garantindo o apoio ao governo através da manutenção da ordem interna e da disciplina militar, o que assegurava, sobretudo, a implementação da política desenvolvimentista de Kubitschek.³⁶⁸

Em relação à política administrativa do governo, a criação da “administração paralela” tornou possível a execução do Plano de Metas sem que se alterassem as estruturas do poder vigentes no país. A modificação nas condições de participação e representação política durante a chamada República Populista (1946-1964) – via ampliação do eleitorado – teria levado novas demandas e informações para o sistema político. Por outro lado, a incapacidade dos partidos políticos ou organizações autônomas da sociedade civil agregarem interesses e mediá-los entre o Estado e a sociedade ofereceu ao Poder Executivo uma considerável margem de autonomia no processo de tomada de decisões. A criação, portanto,

³⁶⁶ Idem, p. 112-113.

³⁶⁷ LAFER, Celso. *JK e o Programa de Metas (1956-1961): processo de planejamento e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002, p. 116.

³⁶⁸ BENEVIDES, Maria V. de M. *O Governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política, 1956-1961*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976, p. 148.

de um “núcleo dinâmico” no interior do aparelho burocrático existente, assegurou a viabilidade da implementação do Plano de Metas, transformando o “Estado cartorial” – estruturado segundo interesses clientelísticos mantidos pelos partidos da coalização de poder dominante – “em Estado funcional”³⁶⁹.

Daí a importância do esquema da administração paralela, constituído por órgãos já existentes, como a CACEX (ligada ao Banco do Brasil), o BNDE e a SUMOC, e novos órgãos executivos e de assessoria, como os Grupos Executivos, os Grupos de Trabalho e o Conselho de Política Aduaneira. Além de garantir a consolidação política do governo, ao “manobrar a coalização de forças políticas cujos interesses eram canalizados em convergência com os objetivos do programa de desenvolvimento”³⁷⁰ adotando um estilo conciliatório que evitava o imobilismo do sistema sem contestá-lo radicalmente, os novos órgãos burocráticos atuavam como centros de assessoria ou de execução dotados de eficiência e agilidade decisória, enquanto os antigos continuavam a servir aos interesses da política de clientela ainda vigente.

Interessa-nos aqui assinalar alguns aspectos da política conciliatória e do formato e funcionamento da “administração paralela” que nos parecem relevantes para entendermos o significado da centralização e coordenação pela Cepal do processo de formação do Mercado Comum Latino-Americano e seu sentido na política brasileira.

A criação dos novos órgãos administrativos federais, Grupos Executivos (por decreto presidencial) e Grupos de Trabalho, liberados do controle direto do Ministério da Fazenda ou da influência do Legislativo, não só evitaram a paralisia ou protelação no processo de tomada de decisões, como também ofereceram flexibilidade e agilidade às iniciativas e ações do Executivo. O aproveitamento do corpo técnico administrativo envolvido em projetos anteriores ao mandato Kubitschek, experimentados em órgãos como a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), a Cacex e o BNDE, e o processo de recrutamento meritocrático de pessoal, evitando a “diluição de competência” na administração pública federal, foram dois expedientes encabeçados por Kubitschek a fim de assegurar a factibilidade e maior eficiência possível no planejamento e execução das políticas de desenvolvimento.³⁷¹

³⁶⁹ LAFER, *Op. cit.*, 2002, p. 83 e segs.

³⁷⁰ Idem, p. 86. Os interesses e preocupações da política de clientela, amplamente representados no Congresso Nacional pela aliança PSD/PTB, eram satisfeitos na política conciliatória de Kubitschek sobretudo pela margem de investimentos a curto prazo, que eram barganhados nas alocações orçamentárias anuais e na implementação de verbas específicas. Cf. BENEVIDES, *Op. cit.*, 1976, p. 78.

³⁷¹ Idem, p. 107 e segs.

Com efeito, o processo decisório e a realização bem sucedida do Plano de Metas conseguiram driblar os entraves tradicionais do sistema político brasileiro, encaminhando os interesses das mais diversas forças políticas e sociais para a implementação da política desenvolvimentista do governo. No Congresso Nacional, por meio daquilo que Benevides chamou de “política de compensação”. Não apenas porque os partidos da aliança PSD/PTB se beneficiavam com as realizações do programa de desenvolvimento econômico, mas também devido a um “acordo tácito” que mantinha isentas de qualquer questionamento ao nível do Executivo as estruturas tradicionais de poder no país (agrária, tributária, fiscal, etc...). Nas Forças Armadas, mediante o reaparelhamento militar e valorização funcional, em troca da manutenção da ordem pública interna e da disciplina corporativa. E, por fim, na burocracia pública federal, com a concentração de técnicos competentes em postos-chave do processo de decisão e execução do Plano de Metas, “que se tornaram “órgãos de ponta” da administração pública brasileira”³⁷².

Tratava-se, em última análise, de evitar a politização de temas concernentes ao planejamento e implementação do programa desenvolvimentista de JK³⁷³. Procurou-se, sistematicamente, através do planejamento setorial realizado pelos novos órgãos da burocracia federal, afastar as interferências político-partidárias e militares, e mesmo impedir a confusão de demandas sociais difusas com as iniciativas estatais previamente programadas. Nesse quadro, tem-se o aprofundamento da tendência à hipertrofia do Executivo, não somente pelo exercício da política conciliatória de caráter populista (relação direta líder/massa) e suas implicações, mas sobretudo pela manipulação de ministérios, autarquias, grupos executivos, empresas e conselhos, além de inúmeros instrumentos regulares e excepcionais de política financeira, fiscal, tarifária, cambial e salarial, a conferir novas dimensões àquele Poder.

As características acima apontadas acerca do funcionamento da “administração paralela” e suas implicações para a sistema político brasileiro tiveram na iniciativa de centralização do processo de formação do MCLA pela Cepal um efeito similar. Em outras palavras, a flexibilidade na condução do referido processo, readaptando-o segundo as contingências e possibilidades; o tratamento técnico da questão por especialistas reconhecidamente competentes, primando pela imparcialidade e apartidarização do debate; o aspecto contemporizador de ações sobre temas específicos e dos mecanismos de execução,

³⁷² Idem, p. 112.

³⁷³ ALMEIDA, Lúcio F. *Uma ilusão de desenvolvimento: nacionalismo e dominação burguesa nos anos JK*. Florianópolis: Ed. UFSC, 2006. Embora não negue a importância da administração paralela, ou melhor, das “ilhas de excelência” na gestão JK, Almeida assinala a interveniência das lutas político-ideológicas do período nas principais decisões e projetos desenvolvimentistas do governo.

contornando os possíveis obstáculos políticos em busca do caminho de menor resistência; e a capacidade de articulação de um discurso favorável ao tema (a integração latino-americana), aproveitando-se de uma conjuntura política e econômica consensual acerca dos benefícios de uma industrialização intensiva e de uma almejada versão econômica do pan-americanismo, definiram alguns dos traços fundamentais que, deliberadamente ou não, a “administração paralela” e o projeto do Mercado Comum Latino-Americano compartilharam.

Não se trata de afirmar a inexistência de questionamentos e críticas ao projeto de integração regional dentro do sistema político brasileiro, mas sim de ressaltar a habilidade e perspicácia com que fora conduzido pela Cepal. Se debates com objetivos protelatórios ocorreram, eles estiveram restritos às inúmeras reuniões e eventos patrocinados pela própria Comissão Econômica. Mas foram nelas também e entre seus participantes que os imbróglios puderam ser resolvidos. Com efeito, a relativa despolitização do debate dentre a classe dirigente brasileira, longe de negar-lhe legitimidade³⁷⁴, ofereceu à Cepal a condição de tornar seu projeto factível dentro do Brasil e, ao governo Kubitschek, a oportunidade de subscrevê-lo.

O acompanhamento *pari passu* dos debates e das negociações travados no âmbito da Comissão pela grande imprensa brasileira contrastou com a apatia com que o tema da integração latino-americana fora abordado pelo Congresso Nacional. Em ambos espaços, contudo, a exortação dos benefícios que a criação de um mercado comum e a possibilidade de ampliação das trocas comerciais trariam era predominante. Dois fatores muito contribuíram para essa tendência: a queda no nível das exportações tradicionais brasileiras e seu efeito sobre o balanço de pagamentos³⁷⁵ e o empenho cepalino na divulgação da importância de um projeto de integração para a América Latina a fim de minimizar a deterioração dos termos de troca e elevar o processo de substituição de importações a patamares mais ambiciosos no subcontinente americano.³⁷⁶

³⁷⁴ Recordemos que as delegações dos países às conferências bianuais da Secretaria Executiva e às reuniões do Comitê de Comércio, dos GT-MCLA e GT-BC e de consulta sobre política comercial eram compostas tanto por representantes da burocracia civil estatal como das distintas frações do capital.

³⁷⁵ Cf. BRASIL. *Anais da Câmara dos Deputados Federais*. Congresso Nacional, 1957, 155ª Sessão (30/09), p. 45. Ver, por exemplo, discurso proferido pelo Sr. Newton Carneiro (UDN/PR) sobre a crise no comércio internacional, em que critica a queda nas exportações brasileiras de café e a incapacidade da administração pública de conquistar novos mercados.

³⁷⁶ Cf. “Necessidade de Integração Econômica da América Latina”, por Garrido Torres, *Diário de Notícias*, 22/08/1956, p. 9; “Mercado Comum Latino-Americano é realidade, diz Diretor da Cepal”, *Última Hora*, 25/11/1958. Esta matéria divulga encontro entre Raúl Prebisch e os representantes da Confederação Nacional das Indústrias (CNI) e do BNDE, uma das inúmeras ocasiões em que seria destacada a importância do mercado comum para o avanço e consolidação da industrialização na América Latina.

Esse último aspecto pode ser constatado tanto em relação às inúmeras entrevistas prestadas pelos técnicos cepalinos e publicadas na imprensa brasileira, dentre as quais se destacaram as ideias de Garrido Torres, membro do Comitê de Comércio da Cepal, quanto ao trabalho de consulta recíproca entre as entidades das classes produtoras brasileiras e os integrantes da Comissão, estreitando os laços cooperativos e ampliando os elos de afinidades e perspectivas no tocante ao desenvolvimento econômico nacional e regional. Em meados de 1956, essa política cepalina de aproximação e construção de certa cumplicidade já era claramente percebida:

[...] Os processos adotados pela Comissão Econômica para a América Latina são os mais interessantes. A instituição de um pequeno comitê para sentir as reações e auscultar os pontos de vistas dos diversos setores de atividade de cada um dos países latino-americanos recomenda-se, sobretudo, mesmo porque entre a concepção de uma política econômica e a materialização dessa política há uma diferença enorme. Poderá assim, a agência da ONU, colher um material riquíssimo e dêle extrair algo que seja exequível em forma de política, algo que não encontre logo de início, ao ser proposto, os obstáculos mais fortes, justamente por virem de sensibilidades feridas por falta de consulta “a priori”. [...] ³⁷⁷

De fato, o envolvimento entre as entidades representativas das classes produtoras no Brasil e os técnicos da Cepal deu-se desde muito cedo, quando da elaboração dos primeiros *Estudos Econômicos* e períodos de sessões da Secretaria Executiva da Comissão. Com a mudança de foco das denúncias referentes à necessidade de ampliação do comércio latino-americano para a construção de um projeto de Mercado Comum Regional, as vinculações entre o órgão e as representações do capital no Brasil se aprofundaram ³⁷⁸. Mesmo porque a política de comércio exterior brasileira não era uma questão pacífica dentre os grupos econômicos e as forças políticas no país. ³⁷⁹ Daí também a razão de ser da oposição manifestada pelo Embaixador Amaral Peixoto durante a Conferência Econômica de Buenos Aires, realizada em agosto de 1957, acerca da formação de um mercado comum latino-americano. Dever-se-ia, antes, garantir o financiamento das exportações latino-americanos a termos mais favoráveis, revendo-se a forma de tratamento que as agências financeiras

³⁷⁷ Cf. “Comércio Latino-Americano”, [Economia & Finanças], *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 19/06/1956, p. 6.

³⁷⁸ Cf. “Estuda a CEPAL as trocas comerciais na América Latina”, *Diário Carioca*, 02/06/1956. Relata-se a visita do Comitê de Comércio da Cepal à Confederação Rural Brasileira; “Necessidade urgente de reforma tarifária e cambial” e “Técnicos da Cepal na Federação do Comércio”, *Correio da Manhã*, 08/06/1956, p. 3 e 15/06/1956, p. 6, respectivamente.

³⁷⁹ Cf. “Economistas da Cepal fazem consultas sobre os problemas técnicos de pagamentos”, *Correio da Manhã*, 29/05/1956, p. 11.

internacionais empregavam para se avaliar os projetos de desenvolvimento dos países da região.³⁸⁰

Apesar de uma certa desconfiança apresentada inicialmente quanto às condições, ao formato e, sobretudo, às implicações do projeto cepalino de integração econômica regional, o apoio das entidades classistas brasileiras progressivamente se consolidava à medida que os debates travados nas reuniões da Cepal avançavam e o caráter contemporizador das normas e da estrutura do projeto do MCLA tornava-se mais evidente.

Durante a fase final do processo de formação da ALALC, as manifestações empresariais de apreço pelos ideais integracionistas mostraram-se mais explícitas. Em discurso de 24 de novembro de 1958, proferido por ocasião de um encontro entre Raúl Prebisch, representantes do Banco do Brasil e do BNDE, proprietários de indústrias de material ferroviário e funcionários da Confederação Nacional das Indústrias (CNI), o presidente desta entidade, Lídio Lunardi, destacou:

O mercado comum latino-americano é uma idéia em marcha e poderia mesmo dizer-se uma idéia vitoriosa. Os países dêste Continente encontram-se todos em face do mesmo problema: o da industrialização como mola principal do desenvolvimento econômico. A industrialização, no entanto, tem os seus problemas próprios, e para produzir a plenitude de seus frutos terá de especializar-se a fim de, através da produção em massa, baratear os seus custos unitários. Exige, pois, um amplo mercado consumidor que exorbita da possibilidade de cada um dos nossos países tomados isoladamente. Mais do que nunca impõe-se a necessidade de nos unirmos, pois, em seu conjunto, o mercado unificado dos países latino-americanos, ou mesmo inicialmente, de um grupo importante dêstes países, é de vulto suficiente para permitir a eclosão de uma grande indústria, distribuída por todo o Continente e localizada, de preferência, onde a combinação dos fatores se revelar mais satisfatória. [...] passamos agora do domínio das concepções de conjunto e dos estudos preliminares, para o das realizações práticas.³⁸¹

Apesar do aval dado pelas entidades empresarias brasileiras ao projeto cepalino, até porque o compartilhamento de uma consciência dos problemas econômicos latino-americanos ganhara força na segunda metade dos anos 50, a definição da estrutura e das regras que orientariam o MCLA nunca seria plenamente satisfatória a ponto de contemplar todos os interesses envolvidos e sanar todas as dúvidas levantadas.³⁸² Mesmo assim, as expectativas

³⁸⁰ Cf. “Amaral Peixoto em Buenos Aires: ‘Mercado Comum’ nessa hora é Inépcia e Ignorância!”, *Última Hora*, 22/08/1957, p. 4. Na ocasião, tais declarações destoavam da posição defendida pelas delegações do México e do Chile, favoráveis à criação do MCLA.

³⁸¹ Cf. “Adesão da Indústria à criação do mercado latino-americano: debates dos industriais com o Secretário-geral da CEPAL”, *Diário de Notícias*, 25/11/1958, p. 9.

³⁸² Cf. “A indústria brasileira e a Reunião da Cepal”, *Correio da Manhã*, 07/06/1959, p. 3. Aqui o Secretário da FIESP-CIESP, Sr. Eduardo Garcia Rossi, relata sua participação no VIII Período de Sessões da CEPAL e critica o atraso no encaminhamento dos estudos preparados pela Comissão para avaliação das delegações dos países-

em relação aos benefícios da integração regional, em um contexto em que o discurso ideológico encontrava respaldo na realidade econômica, eram maiores que as dúvidas. Daí, portanto, muito dos debates promovidos pelos órgãos de representação de classe terem se dado posteriormente à subscrição do Tratado de Montevidéu³⁸³.

No Congresso Nacional, o processo de formação do mercado comum latino-americano seria tratado, até 1957, de forma circunstancial, mormente como desdobramento da impossibilidade de transformar o pan-americanismo em compromissos econômicos concretos. Em discursos proferidos na Câmara dos Deputados Federais em outubro de 1956, os deputados Fernando Ferrari (PTB/RS) e Dagoberto Salles (PSD/SP) lamentaram o fato das resoluções aprovadas durante o Congresso de Chefes de Estados Americanos da OEA, realizado no Panamá em julho de 1956, não terem implicado maiores conquistas econômicas para o Brasil, conforme insinuara o presidente Kubitschek ao discursar por ocasião da solenidade da assinatura da Declaração de Princípios da América, a 23 daquele mês:

[...] Seremos livres, protegeremos a dignidade do ser humano, se conseguirmos dominar a miséria. A consolidação de tudo o que foi realizado pelo fundador, o idealizador do Congresso do Panamá em 1826, está ligada ao melhoramento do nível de vida de todos os povos. A unidade do continente, que constitui a substância mesma da ideia pan-americana de Bolívar, está hoje associada e intimamente relacionada com o esforço para a eliminação da pobreza e de algumas desigualdades que separam de maneira tão profunda os povos deste hemisfério. Há uma nova revolução, uma nova guerra a fazer nesta parte do mundo; **as armas a empregar na luta são os investimentos fecundadores e a técnica que resolve tôdas as dificuldades.** Seremos cada vez mais unidos, quanto mais desenvolvidos formos, quanto menos desnivelados forem os povos que reunidos formam toda a América.³⁸⁴

Como alternativa ao constantes reclamos por maior cooperação econômica norte-americana ao desenvolvimento brasileiro, Ferrari e Salles proporiã dinamizar o pan-americanismo por meio da criação de um sistema de trocas amplas com outros países da

membros; alerta também para as possíveis implicações das cláusulas de salvaguarda e de proteção às economias menos desenvolvidas, bem como para a ênfase, durante a primeira fase do MCLA, na liberalização do comércio relativa aos produtos primários. Ver também “Cautelosa a indústria em face da criação do Mercado Comum”, *Correio da Manhã*, 25/07/1959, p. 2. Esta matéria destaca a entrevista do presidente da CNI, Lídio Lunardi, sobre os resultados do VIII Período de Sessões da Cepal. Além de reforçar o seu apoio à criação de um mercado comum na América Latina, admite ser “possível estabelecer de maneira progressiva uma área de comércio livre entre Brasil, Argentina, Chile e Uruguai”, eximindo-se de aderir à “pragmática ortodoxa de apresentar prazos e programas de liberalização”, conforme vem exigindo o GATT.

³⁸³ Cf. “Divulgado o texto do Tratado de Montevidéu”, *Última Hora*, 22/02/1960, p. 6; “Comércio Livre: reunião”, *Diário Carioca*, 17/05/1960, p. 2; “Classes produtoras reunidas para executar o Tratado de Montevidéu”, *Correio da Manhã*, 18/05/1960, p. 12; “Querem a ratificação do Tratado de Montevidéu”, *Diário de Notícias*, 27/07/1960, p. 3.

³⁸⁴ Cf. Juscelino Kubitschek, Discursos, 1956. In: *Biblioteca da Presidência da República*. <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/jk/discursos-1/1956/35.pdf/view>>. Acesso em 19/03/2014. [realce nosso].

América e do mundo todo.³⁸⁵ Da mesma forma, a realização em novembro de 1956 do Primeiro Período de Sessões do Comitê de Comércio da Cepal, com a participação de parlamentares brasileiros, despertaria a atenção sobre a relevância da formação de um bloco econômico regional para a economia brasileira³⁸⁶, mas ainda assim somente de maneira superficial, incapaz de torná-lo tema de debates frequentes.

A partir de 1958, entretanto, acompanhando certamente o amadurecimento do assunto dentre os governos latino-americanos e no seio da própria Cepal, o tema do mercado comum regional ganharia maior projeção em toda a mídia nacional e, ainda que em menor medida, no legislativo brasileiro. Dois acontecimentos de abrangência internacional detonariam o estopim do regionalismo econômico latino-americano: a formação da Comunidade Econômica Europeia (CEE) e o lançamento da Operação Pan-americana (OPA) de JK. Não raro, a conveniência do MCLA confundia-se com as reivindicações presentes na OPA, e, por demonstração, com o CEE.

A assinatura do Tratado de Roma, em 25 de março de 1957, com previsão de entrada em vigor para janeiro de 1958³⁸⁷, chamaria a atenção da imprensa brasileira e acalentaria o debate legislativo sobre suas cogitadas implicações para as relações comerciais externas do Brasil. As suspeitas em relação à constituição de um Mercado Euro-Africano, a substituir produtos da pauta de exportações brasileiras no comércio europeu, exigiria mais agilidade e incentivos do governo Kubitschek para a formação de um mercado comum latino-americano como uma opção necessária e plausível.³⁸⁸

³⁸⁵ BRASIL. *Anais da Câmara dos Deputados Federais*. Congresso Nacional, 1956, 159ª Sessão (10/10), p. 203-2012.

³⁸⁶ Idem, 223ª Sessão (28/11), p. 277-288. O discurso proferido pelo Deputado Herbert Levy (UDN/SP) a favor da integração econômica regional recebeu a intervenção de aparteadores que, embora não questionassem a mérito da questão, criticaram o papel da intervenção estatal sobre as economias integrantes do almejado bloco regional.

³⁸⁷ O Tratado de Roma criara a Comunidade Econômica Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atômica (Euratom), baseadas em instituições intergovernamentais e supranacionais. Tinha como objetivo a expansão econômica pela integração regional, fortalecendo tanto os laços econômicos como políticos no antigo continente. Previa a implantação de políticas comuns e a constituição inicial de uma União Aduaneira, a caminhar para a formação de Mercado Comum, o qual começaria a ser implantado já em 1959. RAMOS, MARQUES e JESUS, *Op. cit.*, 2009, p. 18-19.

³⁸⁸ Cf. BRASIL. *Anais do Senado*. Congresso Nacional, 1958, Livro 1, 22ª Sessão (04/03), p. 769-771 e Livro 11, 124ª Sessão (17/10), p. 367-368. Discursos dos Senadores Lino de Mattos (PSD-SP) e Paulo Abreu (PTN/SP - foi eleito suplente do senador Auro de Moura Andrade e exerceu o mandato por alguns meses, em 1954, 1955, 1958 e 1959), respectivamente. Na imprensa, ver “Mercado Comum Europeu e seus reflexos na América Latina”, *Diário de Notícias*, 28/07/1957, entrevista de Garrido Torres; “Criação do Mercado Comum Latino-Americano em oposição ao Europeu”, *Diário Carioca*, 24/05/1957; “O Brasil na Conferência de Unificação dos Mercados Europeus”, *Última Hora*, 31/10/1956, entrevista de Eurico Salles, presidente da Sumoc, observando a influência que a união dos Estados europeus exerce sobre os debates em relação ao “pool” multilateral dos países latino-americanos.

Além do estímulo que a CEE forneceu ao regionalismo econômico latino-americano, a identificação dos termos da Operação Pan-Americana de JK com o tema da integração regional contribuiu para fortalecer e legitimar a iniciativa multilateral cepalina no cenário político brasileiro. Essa confluência de perspectivas, em um contexto de desgaste nas relações entre os Estados Unidos e a América Latina, permitiria carrear para o processo de formação do MCLA o amplo apoio manifesto à OPA tanto na política brasileira como em todo continente. Em recíproca, o próprio Juscelino Kubitschek aproveitar-se-ia da recepção alvissareira que o projeto de integração regional vinha tendo na América Latina, oferecendo a sua iniciativa uma base de apoio mais sólida:

A Operação Pan-Americana representa precisamente uma tomada de posição, um protesto contra a desigualdade de condições econômicas neste hemisfério, uma advertência pública e solene no tocante aos perigos latentes no atual estado de subdesenvolvimento da América Latina. Não estamos pleiteando favores, auxílios ou empréstimos. Não estamos exigindo a execução imediata de um programa rígido e perfeitamente configurado e definido. [...]. Colocamos um problema premente na consciência da América usando a voz da franqueza e da lealdade. [...].

Ao lado disso, e dentro do espírito da Operação de que tratamos, deverão ser feitos esforços sinceros para a **adoção de medidas que favoreçam ou acelerem a criação de um mercado regional latino-americano e a integração econômica da área, tão rápida e completamente quanto possível.** [...] ³⁸⁹

A imbricação entre as ideias desenvolvimentistas da Cepal, os termos da OPA, a integração econômica regional e o receio quanto à criação da CEE já estaria expressamente declarada dentre os objetivos a que se referia o Capítulo VI do *Aide-mémoire* enviado às embaixadas dos governos latino-americanos no Rio de Janeiro em 9 de agosto de 1958. Dentre suas propostas e reivindicações, propor-se-ia o

Estudo das medidas conjuntas a serem adotadas para enfrentar os problemas causados pela formação de grandes blocos econômicos, tais como o chamado Mercado Comum Europeu; estudos e medidas que conduzam ao estabelecimento do mercado regional no continente. ³⁹⁰

Com efeito, e em vista de se encaminhar o projeto do MCLA para resultados mais palpáveis, o tema da integração econômica regional passaria a receber maior atenção no legislativo federal em 1959, mas sem que as intervenções parlamentares ameaçassem comprometer as mais recentes recomendações aprovadas nas reuniões do GT-MCLA, do Comitê de Comércio e da Secretaria Executiva da Cepal daquele ano. Ao contrário, as poucas

³⁸⁹ Discurso de Juscelino Kubitschek proferido em 29 de novembro de 1958 na Escola do Estado Maior do Exército. In: BRASIL, Anais do Senado, *Congresso Nacional*, 1958, Livro 14, 177ª Sessão (30/11), p. 2255-2262.

³⁹⁰ Cf. Operação Pan-Americana, p. 240. In: Cadernos do CHDD / Fundação Alexandre de Gusmão, *Centro de História e Documentação Diplomática*. – Ano VI, Número 10. – [Brasília, DF]: A Fundação, 2007.

críticas suscitadas e as queixas dos legisladores brasileiros ao alheamento enfrentado pelo Congresso Nacional no processo de definição da participação brasileira no projeto do Mercado Comum Regional não ofuscaram a importância, necessidade e urgência que o assunto havia tomado no cenário político do país.

A maior preocupação dentre aqueles que se manifestaram cautelosos em relação ao projeto integracionista referia-se à exposição da produção nacional à concorrência em um futuro mercado regionalizado. Acreditava-se que, caso prevalecesse a proposta cepalina de trocas comerciais por faixas de produtos³⁹¹, o alto custo de produção na indústria brasileira prejudicaria o aproveitamento do mercado externo como base de crescimento econômico e expansão industrial, visto não se poder competir com certas indústrias da Argentina, Chile e Uruguai.³⁹²

Sem dúvida a aprovação da Resolução nº 6 em maio de 1959, durante o II Período de Sessões do Comitê de Comércio da Cepal, para que os países latino-americanos dedicassem coordenadamente esforços à elaboração de um anteprojeto segundo a estrutura e as normas já definidas em encontros precedentes³⁹³, aumentaria a urgência de uma definição do posicionamento parlamentar brasileiro:

[...] Ora, Srs. deputados, é chegado o instante de tirarmos a idéia do mercado comum latino-americano, da integração econômico-social e política da América Latina, da fase esotérica em que se encontra, interessando apenas a alguns iniciados na ciência econômica, para fazer com que êsse problema seja alvo de debates nessa Câmara, reunindo parlamentares de todos os países interessados, o que possibilitará uma adesão consciente dos povos da América Latina a uma idéia que representa realmente a redenção humana desta parte do continente - e mais do que isso - a reformulação do pan-americanismo, tirando-o do terreno retórico ou romântico em que se encontra para lhe dar um sentido mais concreto e mais consentâneo com as

³⁹¹ Recordemos que nas normas elaboradas pelo GT-MRLA previa-se a redução, em uma primeira etapa de dez anos, de direitos tarifários e outros impostos considerando a classificação dos produtos em três categorias, segundo o grau de desenvolvimento dos distintos setores produtivos nos diferentes países latino-americanos. O objetivo era de que a redução de tarifas por categorias de produtos facilitasse a evolução gradual das indústrias para formas de especialização e de maior produtividade em condições de ampla concorrência regional. Diferentemente do projeto de mercado comum elaborado pelo GT-MRLA, o projeto da Zona de Livre Comércio não estipulava uma classificação de produtos a ser considerada nas negociações ou no grau de liberalização que se deveria aplicar. Propunha-se uma redução anual para as importações originárias das demais Partes Contratantes de pelo menos de 8% cumulativamente da média ponderada dos impostos vigentes para terceiros países de fora do bloco. O texto final do Tratado de Montevidéu desconsideraria a proposta de reduções tarifárias por categorias de produtos.

³⁹² BRASIL. *Anais da Câmara dos Deputados Federais*. Congresso Nacional, 1959, 159ª Sessão (15/04), p. 551-552. Ver discurso do Deputado Franco Montoro (PDC/SP) expondo a insuficiência da produção de coque nacional para abastecer a indústria brasileira.

³⁹³ Cf. Informe del Segundo Periodo de Sesiones del Comité de Comercio, In: CEPAL, *Op. cit.*, 1959, p. 106-107.

aspirações como povo que quer participar de uma América integrada, mas em plano de igualdade com a América já desenvolvida. [...] ³⁹⁴

Paralelamente ao apoio recebido pelo projeto de construção de um mercado regional latino-americano não faltariam críticas ao insulamento burocrático que o assunto encontrara no Brasil:

[...] o Itamaraty não se tem preocupado em divulgar suficientemente os estudos que os seus técnicos vem realizando sôbre assunto tão complexo. Aí a razão de ser de minha presença nesta tribuna. [...] Mas um mercado comum como o que se pretende para a América Latina não pode resultar apenas dos estudos dos técnicos nem mesmo do concurso dos governos que parece existir na América Latina [...]. Se os Governos já estão de acordo, se os técnicos já chegaram a conclusões concretas sôbre o mercado comum, é chegado o instante de se suscitar o interêsse dos parlamentos pelo assunto. ³⁹⁵

Apesar desse chamamento tardio e isolado do deputado Paulo de Tarso (PDC/SP) a fim de que os parlamentares se imiscuissem na questão, e do apoio de aparteadores de diferentes agremiações políticas como Arno Arnt (PRP/RS), Fernando Ferrari (PTB/RS), Tristão da Cunha (PR/MG), Cid Carvalho (PSD/MA), Temperani Pereira (PTB/RS), o debate sobre os termos do projeto integracionista não avançaria na Câmara no decorrer dos meses seguintes.

Por outro lado, as críticas à postura do governo brasileiro de concentrar em mãos do Ministério da Relações Exteriores e outros órgãos da administração federal as decisões e a condução do processo de adesão do Brasil ao acordo preferencial de comércio recrudesceriam. Às vésperas da assinatura do Tratado de Montevideú (18 de fevereiro de 1960), o governador do Rio Grande do Sul, Leonel Brizola, encaminharia telegrama ao Ministro do Exterior Horácio Lafer, em protesto contra o descaso sofrido por seu Estado no que se referia à avaliação das cláusulas do projeto de criação da ALALC, previamente submetido ao crivo dos governos interessados:

Ministro Horácio Lafer. Ministério das Relações Exteriores. Rio. Verifico pelos jornais que nosso país prepara-se para assinar o acôrdo do mercado sul-americano, sem conceder ao Rio Grande a oportunidade de emitir opinião num assunto que poderá afetar profundamente nossa vida econômica. Constatando agora ser intenção do Itamaraty firmar tais acôrds indiferentes aos nossos apelos, não posso deixar de apresentar a esse Ministério o meu mais veemente protesto, ainda mais quando Vossa Excelência havia assumido pessoalmente comigo compromisso de ouvir governo dêste Estado e entidades das classes produtoras antes do prosseguimento daquelas negociações. Tenho certeza de que essa indiferença para com os mais sagrados interêsses do povo rio-grandense não conta com o autorizado beneplácito do ilustre patricio. A fim ressaltar nossa

³⁹⁴ Cf. BRASIL. *Anais da Câmara dos Deputados Federais*. Congresso Nacional, 1959, 77ª Sessão (13/07), p. 720.

³⁹⁵ Idem, p. 719.

responsabilidade estou dando divulgação a êste telegrama. Atenciosas saudações. (a) Eng. Leonel Brizola, Governador do Estado.³⁹⁶

Conforme previsto no Artigo 57 do Tratado de Montevideú, o a zona de livre comércio latino-americana entraria em vigor 30 dias após o depósito dos respectivos instrumentos de ratificação pelos países que a aprovaram, o que viria a ocorrer apenas em 2 de maio de 1961.

Com o objetivo de coordenar a ação governamental referente aos assuntos relacionados à ALALC, constituiu-se no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, a Comissão para os Assuntos da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Decreto 48.459, de 4/07/60), integrada por representantes do Departamento Econômico e Comercial do Itamaraty, do Conselho de Política Aduaneira, do Conselho Nacional de Economia, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, da Superintendência da Moeda e do Crédito, da Carteira de Comércio Exterior, da Carteira de Câmbio do Banco do Brasil, da Confederação Rural Brasileira, da Confederação Nacional da Indústria e da Confederação Nacional do Comércio.

O governo brasileiro de JK adiou o envio do projeto do Tratado à Câmara dos Deputados Federais, remetendo-o àquela Casa apenas ao cabo do ano de 1960³⁹⁷. Talvez pretendesse com isso evitar possível desgaste à aliança PSD/PTB em ano eleitoral. Após pareceres favoráveis da Comissão de Economia e do Ministério das Relações Exteriores, apresentados em 10 de janeiro de 1961, o Tratado de Montevideú seria definitivamente aprovado na Câmara em 27 de janeiro³⁹⁸e, no Senado, em 3 de fevereiro do mesmo ano³⁹⁹.

A liderança da Cepal na condução e orientação do processo de formação da ALALC e a concentração dos debates acerca das normas e da estrutura do mercado comum em mãos de um corpo técnico especializado da burocracia pública federal brasileira foram duas

³⁹⁶Cf. Telegrama reproduzido em discurso do Deputado Theobaldo Neumann (PTB/RS). In: BRASIL. *Anais da Câmara dos Deputados Federais*. Congresso Nacional, 1960, 16ª Sessão (10/02), p. 67. Em discurso proferido a 3 de agosto de 1961, o Senador Lino de Matos (PSD/SP) queixa-se, ao reverenciar a iniciativa integracionista da ALALC, do Poder Executivo por este escusar-se a responder a seus requerimentos, pelos quais solicitara, em diversas oportunidades, informações sobre o andamento das negociações para a formação do mercado comum latino-americano. In: BRASIL, *Anais do Senado, Congresso Nacional*, 1961, Livro 9, 116ª Sessão (03/08), p. 191-195.

³⁹⁷ Em 8 de junho de 1960, o Deputado Paulo de Tarso (PDC/SP) questionou o fato da Câmara ainda não ter recebido o Tratado de Montevideú para aprovação. In: BRASIL. *Anais da Câmara dos Deputados Federais*. Congresso Nacional, 1960, 73ª Sessão (08/06), p. 38. Também no Senado Federal, ler-se-ia em 12 de dezembro de 1960 pedido da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul para que fosse dada celeridade à aprovação do Tratado de Montevideú. In: BRASIL, *Anais do Senado, Congresso Nacional*, 1960, Livro 18, 187ª Sessão (12/12), p. 431.

³⁹⁸ Cf. BRASIL. *Anais da Câmara dos Deputados Federais*. Congresso Nacional, 1961, 2ª Sessão (10/01), p. 84 e 292-303 (publicação do Tratado de Montevideú); *Idem*, 1961, 24ª Sessão (27/01), p. 304-305.

³⁹⁹ Cf. Decreto Legislativo nº 1, de 1961. In: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1960-1969/decretolegislativo-1-3-fevereiro-1961-349997-publicacaooriginal-1-pl.html>.

características marcantes que garantiram um progressivo amadurecimento da proposta integracionista entre diferentes forças políticas e econômicas no país.

A pretensão à imparcialidade e despolitização do tema, em um contexto de radicalização ideológica na América Latina e frustração perante os termos tradicionais de relacionamento norte/sul, permitiu com que os diagnósticos cepalinos da situação econômica dos países da região mobilizassem os governos latino-americanos para a causa da integração regional. Ao apresentar o projeto do MCLA como uma necessidade e uma alternativa factível à condição de estagnação econômica da América Latina, a Cepal transformou-o em um corolário de seu pensamento econômico, bastante atrativo para os governos latino-americanos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O enfrentamento pelo Brasil de duas propostas de integração econômica regional no curto prazo de uma década, ainda que sob uma correlação de forças relativamente semelhante para os governos de Getúlio Vargas e de Juscelino Kubitschek, não garantiu a elas o mesmo desfecho no cenário político do país. A rejeição do Pacto ABC na primeira metade de 1950 e a concertação da ALALC na segunda resultaram de condições significativamente distintas pelas quais ambas iniciativas foram apresentadas e conduzidas. Também contribuiriam para os desenlaces contrapostos as mudanças verificadas na conjuntura econômica doméstica e internacional do período.

Embora houvesse na América Latina do imediato pós-guerra um ambiente propício aos arranjos integracionistas que visassem ao incremento do comércio regional, afiançados por ideias e debates travados no seio da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal) desde sua criação em 1948, o tema percorreria ainda um longo caminho até seu amadurecimento no início dos anos 60. Nesse contexto, a principal contribuição da Cepal foi oferecer uma roupagem técnica e pretensiosamente imparcial a iniciativas que já vinham sendo formuladas desde os anos 1930 como respostas aos efeitos da crise econômica internacional e às restrições comerciais e financeiras agravadas com a deflagração do conflito mundial, mas agora vinculando-as a novas oportunidades de desenvolvimento econômico via industrialização substitutiva de importações dentro de um amplo mercado regional.

Os problemas econômicos e financeiros enfrentados pelos países do continente no segundo lustro dos 50 não só atestaram o ideário cepalino acerca do subdesenvolvimento latino-americano bem como avalizariam o projeto de formação de um “mercado comum” regional enquanto alternativa factível de superação da crise e alavanca do processo de industrialização das economias periféricas.

Já a proposta anterior de formação de um bloco econômico trinacional coincidiria com um momento ainda de certa expectativa quanto ao acerto liberal de criação de um comércio multilateral, de um lado, e ao recrudescimento da bipolaridade leste/oeste, de outro. O nítido teor político com que a integração subsistêmica do ABC fora apresentada, enquanto expressão de uma alternativa anti-Guerra Fria consubstanciada na doutrina peronista da *Tercera Posición*, afora parecer anacrônica, geraria a repulsa dos setores políticos conservadores em toda a América Latina. No Brasil, além de referendar a histórica postura de

desconfiança frente à política exterior da Argentina e particularmente à do regime de Perón, as tratativas em torno do Pacto ABC ainda serviriam como argumento para as acusações das forças opositoras contrárias ao estilo político de governar de Getúlio Vargas: desafiadoramente próximo às massas populares.

Getúlio, por sua vez, tinha plena consciência do custo político que sua aproximação ao governo vizinho geraria para o seu governo. Fosse pela sua experiência de arguto articulador político ou pelas insistentes advertências de seus correligionários, o flerte com a Argentina sob Perón pareceu-lhe desde sempre muito arriscado. Os inúmeros adiamentos de convites para encontros pessoais com o líder justicialista e a recusa em pronunciar-se publicamente sobre os assentimentos para a formação futura do bloco ABC, mesmo quando se afigurou conveniente, foram claramente medidas cautelares. O pragmatismo praticado pela política exterior brasileira sob seu segundo governo sugeria tirar o máximo proveito de seus relacionamentos externos. Os vínculos comerciais com a vizinha Argentina precisavam ser melhor aproveitados, sobretudo porque dela dependia o abastecimento de trigo no mercado brasileiro. Fazia-se mister, portanto, manter a expectativa de Perón na concretização do Pacto ABC. Apesar de ser a Argentina um parceiro comercial importante e potencialmente promissora a proposta *abecista*, o foco recaía todo sobre a cooperação técnica e financeira dos Estados Unidos. Vargas fora, antes de tudo, um realista.

Havia certamente, ao tempo de Vargas, duas “ideias” paralelas de integração regional: o famigerado Pacto ABC, cuja coloração “autonomista” pareceu enfim extravagante à época; e a formulação cepalina, ainda um tanto genérica, de incremento do comércio latino-americano. Como ficou explicitado durante o V Período de Sessões da CEPAL, realizado no Brasil, não era conveniente que se misturassem, muito menos que se confundissem. A imperiosidade de se elevar os padrões do comércio regional na América Latina mostrou-se evidente com a persistência dos desequilíbrios nos balanços de pagamento dos países da região agravados com eclosão do conflito coreano (1950-1953). A deterioração dos termos de troca, conforme teorizou a Cepal, nos anos subsequentes colocaria um desafio à economia da região: reposicionar-se na sempre desfavorável divisão internacional do trabalho, partindo de uma nova base de crescimento econômico: a industrialização.

Já em 1955, a Cepal instrumentalizou-se, com apoio e colaboração dos países membros, para estudar e definir as normas e a estrutura de um bloco comercial e de um sistema de pagamentos que contribuísse para sanar as limitações e dificuldades econômicas regionais. Às reuniões bianuais patrocinadas pela Secretaria Executiva da Comissão vieram se somar os encontros do Comitê de Comércio e, vinculados a ele, do Grupo de Trabalho do

Mercado Regional Latino-Americano e do Grupo de Trabalho dos Bancos Centrais. Não menos importantes foram as constantes consultas e entrevistas de técnicos e economistas destes órgãos junto às entidades de classe (indústria, comércio e setor rural) dos países do continente.

O apoio do governo brasileiro ao projeto, ainda em gestação, do Mercado Comum Latino-Americano, coincidia aliás com as perspectivas da política exterior de Juscelino Kubitschek para o continente. Coube inclusive menção à alvissareira iniciativa de criação de um mercado regional na *Memoire Aide* enviada em 1958 ao presidente norte-americano Eisenhower. Expectativa esta certamente compartilhada pelo governo radical de Arturo Frondizi, eleito em 1958 sob uma plataforma político-ideológica *desenvolvimentista* semelhante àquela encabeçada pelo presidente JK no Brasil e no continente.

Não havia, entretanto, por que se arriscar a trazer para dentro do governo brasileiro um tema que se desenrolava tão bem sob a coordenação técnica da Cepal, acompanhado de perto pela burocracia civil estatal (diplomatas e técnicos governamentais), e contava com um amplo apoio político dentre os demais países latino-americanos. Execução do Plano de Metas, desafios monetários e fiscais do desenvolvimento econômico, desequilíbrios nas contas externas, planos de estabilização econômica, repercussão da Operação Pan-Americana, estes sim foram os assuntos que despertaram a atenção e mobilizaram as forças políticas e sociais no cenário nacional.

Aliás, a estrutura institucional montada pela Comissão para coordenar e orientar os debates travados acerca da formação de um bloco comercial latino-americano seguiu de perto a dinâmica administrativa e decisória arquitetada pelo governo Kubitschek no Brasil. A chamada “administração paralela”, com seus grupos executivos, de trabalho e comissões setoriais, permitiu ao governo JK driblar, senão ao menos amortecer, as pressões políticas incidentes sobre os processos decisórios e executórios, conciliando-as com os objetivos de seu programa de desenvolvimento econômico.

Somente em meados de 1959, quando já estavam definidas as normas e a estrutura da zona de livre comércio latino-americana, foi que algumas vozes dissonantes começaram a ser ouvidas. As críticas à forma centralizadora e nada transparente com que a burocracia do Estado conduziu os detalhes das negociações para o formato final da ALALC significaram, por outro lado, uma confissão de *mea culpa*.

A cobertura jornalística dos avanços e recuos do processo de formação do MCLA foi constante desde a criação do Comitê de Comércio em 1955. Também não foram poucas as reuniões técnicas entre os representantes dos setores econômicos e os membros cepalinos à

frente da integração regional. É que o deslumbramento com a perspectiva de formação de um bloco econômico latino-americano, apresentado como um passo adiante no processo de industrialização dos países da região, era maior que a cautela de intervir em pontos específicos de sua estrutura. Esta fora deixada à expertise burocrática dos governos envolvidos e da Comissão Econômica.

Por outro lado, as queixas e reivindicações para que se mantivesse a proteção à produção nacional afetada pela concorrência de produtos da zona alvos das reduções tarifárias desconhecia o fato do Brasil apresentar-se como um dos maiores beneficiários do acordo pela dimensão e complexidade de seu parque produtivo. Ignorava ainda um dos argumentos justificadores da formação do mercado regional enquanto plataforma de inserção econômica internacional aos países latino-americanos em condições mais competitivas.

Em suma, o que sobrou em uma das propostas faltou para a outra. O apelo político-ideológico do Pacto ABC inexistiu no processo de criação da ALALC. A roupagem técnica que envolveu a criação da ZLC (gradualismo, flexibilidade e contemporização) não passou pela ideia do acordo trinacional. Podemos falar, enfim, de um amadurecimento da forma com que o tema da integração econômica regional fora proposto e conduzido na política brasileira ao longo dos anos 50, em uma conjuntura politicamente radicalizada pela bipolaridade leste/oeste e norte/sul e economicamente restritiva e conservadora segundo a dinâmica centro-periferia no comércio internacional.

REFERÊNCIAS

Sites consultados:

Biblioteca Virtual da Presidência – <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br>

Câmara dos Deputados Federais – http://imagem.camara.gov.br/pesquisa_diario_basica.asp

Center for Research Libraries - <http://www.crl.edu/pt-br/brazil>

CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe – <http://www.eclac.cl/>

CPDOC/FGV – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – <http://cpdoc.fgv.br/>

Hemeroteca Digital Brasileira da Biblioteca Nacional – <http://hemerotecadigital.bn.br/>

Instituto Brasileiro de Economia/FGV/Conjuntura Econômica – <http://www.docpro.com.br/BibliotecaVirtual/Conjuntura/Pesquisalivre.html>

Senado Federal – <http://www.senado.gov.br/publicacoes>

Jornais consultados:

Correio da Manhã

Diário Carioca

Diário de Notícias

Jornal do Brasil

Última Hora

Arquivos e fontes publicadas:

Boletim da Associação dos Diplomatas Brasileiros, Ano XX, Nº80, Jan./Fev./Mar., 2013.

BRASIL. *Anais da Câmara dos Deputados Federais*. Congresso Nacional. Acesso: <
www.camara.gov.br/publicações.

BRASIL. *Anais do Senado*. Congresso Nacional. Acesso: www.senado.gov.br/publicações.

BRASIL. *Presidente (1956-1961)*. Discursos selecionados do Presidente Juscelino Kubitschek. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

BRASIL. *Exposição do Ministro João Neves da Fontoura aos membros das Comissões de Relações Exteriores do Senado Federal e de Diplomacia e Tratado da Câmara dos Deputados e aos Líderes dos Partidos Nacionais com Assento no Parlamento, em 29 de maio de 1951*. Serviço de Publicações. Ministério das Relações Exteriores, 1951.

CEPAL. Séries Históricas de Estadísticas Económicas, 1950-1984. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, División de Estadística y Proyecciones Económicas, *Cuadernos Estadísticos*, 37. Santiago, 31 de agosto de 2009. <http://www.eclac.cl/deype/cuaderno37/esp/index.htm>, Acesso: 14/08/2012.

CEPAL. Documentos del Primer Período de Sesiones de la Cepal. Santiago, 1948. Disponível em: <<http://repositorio.cepal.org>>. Acesso: 02/06/2014.

CEPAL. Integración y reciprocidad económica en Centroamérica. Informe preliminar del Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para la América Latina. Tegucigalpa, Honduras, 23 de agosto de 1952. Disponíveis em: <<http://repositorio.cepal.org>>. Acesso: 02/06/2014.

FONTES, Lourival e CARNEIRO, Glauco. *A face final de Vargas: os bilhetes de Getúlio*. Rio de Janeiro: Edições O Cruzeiro, 1966.

FONTOURA, João N. da. *Depoimentos de um ex-ministro (Peronismo – Minerais Atômicos – Política Externa)*. Rio de Janeiro: Organização Simões Editora, 1957;

GV. Arquivo Getúlio Vargas. *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – CPDOC/FGV*.

IBGE. *Estatísticas Históricas do Brasil*, Vol. 3. 2ª ed. Rio de Janeiro, 1990.

KUBITSCHKE, Juscelino. *Mensagem Congresso Nacional*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1957.

LIMA, Valentina da R. (Coord.). *Getúlio, uma história oral*. Rio de Janeiro: Record, 1986.

MRE. *Relatório do Ministério das Relações Exteriores*. Rio de Janeiro, Serviços de Publicações da Divisão de Documentação, 1950 a 1960. Disponível em: <<http://www.crl.edu/pt-br/brazil>>

NOVAES E CRUZ, Adelina M. et. al. (Org.). *Impasse na democracia brasileira, 1951-1955: coletânea de documentos*. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

OA. Arquivo Oswaldo Aranha. *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – CPDOC/FGV*.

PERÓN, Juan D. *Latinoamérica: ahora o nunca*. Buenos Aires: Ed. Argentinas, 1973.

RÁO, Vicente. *Depoimento, 1976*. Rio de Janeiro, FGV/CPDOC – História Oral, 1979.

VARGAS, Getúlio. *A campanha presidencial*. São Paulo: José Olympio, 1951.

_____. *O Governo Trabalhista no Brasil*. Vol. I. Rio de Janeiro: José Olympio, 1952.

_____. *O Governo Trabalhista do Brasil*. Vol. III. Rio de Janeiro: José Olympio, 1969.

Livros e artigos:

ALMEIDA, Hamilton. *Sob os olhos de Perón: O Brasil de Vargas e as relações com a Argentina*. Rio de Janeiro / São Paulo: Record, 2005.

ALMEIDA, Lúcio F. de. *Uma ilusão do desenvolvimento: nacionalismo e dominação burguesa nos anos JK*. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2006.

ALMEIDA, Paulo R. de. *Perón – Vargas – Ibañez – Pacto ABC: raízes do Mercosul*. Porto Alegre: Edipucrs, 1998.

ARÓSTEGUI, Julio. *A Pesquisa Histórica: teoria e método*. Bauru, SP: Edusc, 2006;

BARBOSA, Rubens A. O Brasil e a integração regional: a Alalc e a Aladi (1930-1990). In: ALBUQUERQUE, José A. G. (Org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-*

- 1990). v. 2 – A diplomacia para o desenvolvimento. São Paulo: Nupri/USP, Cultura Editores, 1996.
- BASTOS, Pedro P. Z. *A dependência em progresso: fragilidade financeira, vulnerabilidade comercial e crises cambiais no Brasil (1890-1954)*. Campinas, SP: tese de doutorado, 2001.
- BAUMANN, Renato. *Integração regional: teoria e experiência latino-americana*. 1ª ed. Rio de Janeiro: LTC, 2013.
- BENEVIDES, Maria V. de M. *O governo Kubitschek: desenvolvimento Econômico e Estabilidade Política (1956-1961)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. Ideologia e desenvolvimento: Brasil, 1930-1964. In: LOUREIRO, Maria R. (Org.). *50 anos de ciência econômica no Brasil: pensamento, instituições, depoimentos*. Petrópolis/RJ: Vozes, 1997.
- BLOCK, Fred L. *Los orígenes del desorden económico internacional: La política monetaria de los Estados Unidos, desde la segunda Guerra Mundial hasta nuestros días*. México: Fondo de Cultura, 1989;
- BOITO JR. Armando. *O golpe de 1954: a burguesia contra o populismo*. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- BRAGA, Márcio B. *Integração e desenvolvimento na América Latina: as contribuições de Raul Prebisch e da Cepal*. São Paulo: Annablume, 2012.
- _____. Integração econômica regional na América Latina: uma interpretação das contribuições da CEPAL. *PROLAM/USP* (ano 1, Vol. 1 – 2002).
- BRANDI, Paulo. *Vargas: da vida para a história*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1985.
- BRESSER PEREIRA, Luiz C. *Desenvolvimento e crise no Brasil, 1930-1983*. 15ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- CARDOSO, Mirian L. *Ideologia do desenvolvimento – Brasil: JK-JQ*. 2ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.
- CALDAS, Ricardo W. *A política externa do governo Kubitschek*. Brasília: Thesaurus, 1996.
- CARDOSO DE MELLO, João M. *O Capitalismo Tardio: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira*. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- CARDOSO, Fernando H. e FALLETO, Enzo. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. 8ª ed. rev. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- CARNEIRO, Glauco. *Lusardo, o último caudilho, 2: entre Vargas e Perón*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1978.
- CERVO, Amado L. Brasil e Argentina: convergência de desígnios e diferença de estilo (1945-1955). In: LLADÓS, J. M. e GUIMARÃES, S. P. (Org.). *Perspectivas: Brasil e Argentina*. Brasília: IPRI/CAPES, 2000.
- _____. Relações Internacionais do Brasil. In _____. (Org.). *O Desafio Internacional. A política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília: Ed. Unb, 1994.
- CERVO, Amado L. e BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. 2ª ed. Brasília: Ed. Unb, 2002.
- CORSI, Francisco L. *Estado Novo: política externa e projeto nacional*. São Paulo: Editora UNESP, 2000.

- COUTINHO, Luciano e BELLUZZO, Luiz G. O desenvolvimento do capitalismo avançado e a reorganização da econômica mundial no pós-guerra. In *Estudos CEBRAP*, Rio de Janeiro: Vozes, 1978.
- D'ARAÚJO, Maria C. S. *O segundo governo Vargas (1951-1954): democracia, partidos e crise política*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1992.
- DALIO, Danilo J. *A barganha nacionalista-pragmática: a política externa do segundo governo Vargas para os Estados Unidos*. Dissertação de Mestrado, Universidade Estadual de Campinas, 2009.
- DALIO, Danilo J. e MIYAMOTO, Shiguenoli. O governo Vargas e a Comissão Mista Brasil – Estados Unidos. *Idéias*, Campinas (SP), n. 1, nova série, 2º semestre, 2010.
- _____. O Brasil e a Conferência de Washington (1951). *História*, São Paulo, 28 (2): 2009.
- DANESE, Sérgio. *Diplomacia presidencial: história e crítica*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.
- DELL, Sidney. *Mercado Comum Latino-Americano: utopia ou realidade?* Rio de Janeiro: Edições O Cruzeiro, 1966.
- DIB, Maria de Fátima S. P. *Importações Brasileiras: políticas de controle e determinantes da demanda*. Rio de Janeiro: BNDES, 1987.
- DRAIBE, Sonia. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- EICHENGREEN, Barry. *A globalização do capital*. 2ª ed. São Paulo: Editora 34, 2012.
- FICO, Carlos. *O Grande Irmão: da operação Brother Sam aos Anos de Chumbo – o governo dos Estados Unidos e a ditadura militar brasileira*. 2ª ed. Rio de Janeiro: civilização brasileira, 2008.
- FIORI, José L. Sonhos Prussianos, Crises Brasileiras – Leitura Política de uma Industrialização Tardia. In: _____. *Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado*. Rio de Janeiro: Insight, 1995.
- FLORESTAN, Fernandes. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. 5ª ed. São Paulo: Globo, 2006.
- FODOR, Jorge G. y O'CONNEL, Arturo A. La Argentina y la Economía Atlántica en la Primera Mitad del Siglo XX. *Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales*. Instituto de Desarrollo Económico y Social, n.49, Vol. 13, abril-junio, 1973.
- FONSECA, Pedro C. D. *Vargas: o capitalismo em construção*. São Paulo: Brasiliense, 1999.
- FURTADO, Celso. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. 10ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- _____. *A fantasia organizada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- GOLDENSTEIN, Ligia. *Repensando a dependência*. São Paulo: Paz e Terra, 1994.
- GOMES, Ângela de C. (Org.). *Vargas e a crise dos anos 50*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- GONÇALVES, Luiz E. F. de C. *As relações Brasil-CEPAL (1947-1964)*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.
- GOWAN, Peter. *A Roleta Global: uma aposta faustiana de Washington para a dominação do mundo*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

- HIRST, Mônica. *O pragmatismo impossível: a política externa do Segundo Governo Vargas (1951- 1954)*. Rio de Janeiro: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, 1990.
- HURRELL, Andrew. O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 17, n.1, jan/jun de 1995.
- LAFER, Celso. *JK e o Programa de Metas (1956-1961): processo de planejamento e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2002.
- LEOPOLDI, Maria A. *Política e interesses na industrialização brasileira: as associações industriais, a política econômica e o Estado*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- _____. O difícil caminho do meio: Estado, burguesia e industrialização no segundo governo Vargas (1951-54). In: GOMES, Ângela de C. (Org.). *Vargas e a crise dos anos 50*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- LESSA, Carlos e FIORI, José L. E Houve uma Política Econômica Nacional-Populista? *XII Encontro Nacional de Economia*, Anpec, Vol. I, 1984.
- LICHTENSZTEJN, Samuel e BAER, Mônica. *Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial: estratégias e políticas do poder financeiro*. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- MALAN, Pedro S. Relações econômicas internacionais do Brasil (1945-1964). In: FAUSTO, Boris (Org.). *História Geral da Civilização Brasileira - O Brasil Republicano: economia e cultura (1930-1964)*. V. 4. São Paulo: Difel, 1986.
- MARTINS, Mário. *Perón: um confronto ente Argentina e o Brasil*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Getúlio Costa, 1950.
- MENEZES, Alfredo da M. e PENNA FILHO, Pio. *Integração regional: Blocos Econômicos nas Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.
- MIGLIOLI, Jorge. *Acumulação de capital e demanda efetiva*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1982.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz A. *Estado Nacional de Política Internacional na América Latina: continente nas relações Argentina – Brasil (1930-1992)*. 2ª ed. São Paulo: Ensaio, 1995.
- _____. *O eixo Argentina-Brasil: o processo de Integração da América Latina*. Brasília: Ed. UNB, 1987.
- MOURA, Gerson. *Sucessos e Ilusões: relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1991.
- OLIVEIRA, Francisco de. Padrões de acumulação, oligopólios e Estado no Brasil (1950-1976). In: _____. *A Economia da dependência imperfeita*. Rio de Janeiro: Graal, 1989.
- ORENSTEIN, Luiz e SOCHACZEWSKI, Antônio C. Democracia com desenvolvimento: 1956-1961. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. 18ª tiragem, Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 1990.
- PINHO NETO, Demosthenes M. O Interregno Café Filho: 1954-1955. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. 18ª tiragem, Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 1990.
- RABE, Stephen G. *Eisenhower and Latin American: the foreign policy of Anti-communism*. University of North Carolina Press, 1988.

RAMOS, Leonardo; MARQUES, Sylvia F. e JESUS, Diego S. V. de. *A União Europeia e os estudos de integração regional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

RAPOPORT, Mario y SPIGUEL, Claudio. *Estados Unidos y el peronismo: La política norteamericana en la Argentina: 1949-1955*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1994.

RECKZIEGEL, Ana L. G. S. *O Pacto ABC: as relações Brasil-Argentina na década de 1950*. Rio Grande do Sul: Ediupf, 1996.

RICUPERO, Rubens. O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular. In: ALBUQUERQUE, José A. G. (Org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): crescimento, modernização e política externa*. Vol. I. São Paulo: Cultura Editores, 1996.

ROMERO, Luis A. *Breve Historia Contemporánea de la Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1997.

ROUQUIÉ, Alain. *Poder militar y sociedad política en la Argentina, II (1943-1973)*. 11ª impresión. Buenos Aires: Emecé editores, 1998.

SANTOS, Daniella X. *Vargas e Perón: a política exterior brasileira para a Argentina nos anos 50*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, 1991.

SARAIVA, Mirian G. Os processos de integração latino-americanos e europeu. As experiências dos anos 60 e o modelo de integração com abertura econômica dos anos 90. *RIEP/Revista Internacional de Estudos Políticos*, vol. 1, nº 1, Rio de Janeiro: Nuseg/UERJ, abr./1999.

SATO, Eiti. 40 anos de política externa brasileira, 1958-1998: três inflexões. *Revista Brasileira de Política Internacional*, nº 41 (edição especial), 1998.

SIEPE, Raymundo. Perón e a integração latino-americano: o Brasil e a Terceira Posição peronista (1946-1955). In: VILLA, Rafael D. e MATIAS, Suzeley K. (Orgs.). *Ensaio latino-americanos de relações internacionais*. São Paulo: Aderaldo & Rothschild, 2007.

SILVA, Alexandra de M. Desenvolvimento e Multilateralismo: um estudo sobre a Operação Pan-Americana no contexto da política externa de JK. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 14, n. 2, jul/dez., 1992.

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

_____. Interpretação do Brasil: uma experiência histórica de desenvolvimento. In: FAUSTO, Boris (Org.). *História Geral da Civilização Brasileira - O Brasil Republicano: economia e cultura (1930-1964)*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 1995.

SODRÉ, Nelson W. Vargas e o desenvolvimento do capitalismo no Brasil. In: _____. *Capitalismo e Revolução Burguesa no Brasil*. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1990.

SOLA, Lourdes. *Ideias econômicas, decisões políticas: desenvolvimento, estabilidade e populismo*. São Paulo: Edusp/Fapesp, 1998.

SOUZA, Maria do C. C. A democracia populista (1945-1964): bases e limites. In: ROUQUIÉ, Alan; LAMOUNIER, Bolívar e SCHVAZER, Jorge (Orgs.). *Como renascem as democracias*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

TAVARES, Maria da C. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: _____. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaio sobre Economia Brasileira*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

VEGA, Louis M. *Autopsia de Perón: balance del peronismo*. Barcelona: Tusquets, 1975.

VIANNA, Sérgio B. *A política econômica do Segundo Governo Vargas (1951-1954)*. Rio de Janeiro: BNDES, 1987.

_____. Duas tentativas de estabilização: 1951-1954. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. 18ª tiragem. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 1990.

VIANNA, Sérgio B. e VILELLA, André. O pós-guerra (1945-1955). In: GIAMBIAGI, Fábio e VILELLA, André (Orgs.). *Economia brasileira contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

VIZENTINI, Paulo F. *Relações exteriores do Brasil (1945-1964): o nacionalismo e a política externa independente*. Petrópolis: Vozes, 2004.

_____. Do nacional-desenvolvimentismo à Política Externa Independente (1945-1964). In: FERREIRA, Jorge e DELGADO, Lucília de A. N. (Orgs.). *O Brasil Republicano: O tempo da experiência democrática – da democratização de 1945 ao golpe civil-militar de 1964*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

WIONCZEK, Miguel S. (Org.). *A Integração Econômica da América Latina: experiências e perspectivas*. Rio de Janeiro: Edições Cruzeiro, 1966.

_____. História do Tratado de Montevideu. In: WIONCZEK, Miguel S. (Org.). *A Integração Econômica da América Latina: experiências e perspectivas*. Rio de Janeiro: Edições Cruzeiro, 1966.

_____. *A integração latino-americana e a política econômica dos Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969.

WOOD, Ellen M. A separação entre o “econômico” e o “político” no capitalismo. In: _____. *Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. 1ª reimpressão. São Paulo: Boitempo, 2006.

APÊNDICE

APÊNDICE A - Intercâmbio Comercial do Brasil com os principais países: 1948-1960 (US\$ 1000)

Intercâmbio Comercial do Brasil com os principais países: 1948-1960 (US\$ 1000)														
	<i>Anos</i>	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960
<i>Países</i>														
Estados Unidos	Export.	510 707	550 454	739 052	867 006	731 191	745 262	578 378	601 526	734 312	659 141	534 402	592 141	563 659
	Import.	580 972	468 505	374 174	831 382	824 891	366 344	537 049	308 817	354 026	548 140	482 692	461 287	443 124
Argentina	Export.	111 790	84 328	76 289	117 679	96 229	76 612	100 030	99 823	65 471	103 182	107 006	42 880	56 392
	Import.	79 940	116 126	108 504	123 574	37 405	185 189	104 905	151 859	76 755	89 868	88 089	104 537	94 868
Grã-Bretanha	Export.	111 454	93 210	113 053	173 889	38 556	70 664	74 446	60 277	53 438	66 135	53 554	72 528	64 574
	Import.	113 056	142 386	133 848	168 714	169 379	48 817	17 331	17 660	42 654	50 817	43 852	37 498	51 186
Alemanha Ocidental	Export.	12 509	17 059	18 276	84 731	79 952	147 104	187 510	104 404	94 071	83 288	78 569	86 067	89 941
	Import.	1 045	5 936	18 835	110 739	183 757	108 289	157 127	88 035	79 602	127 214	141 275	140 595	135 859
Venezuela	Export.	...	...	...	...	...	511	386	406	576	762	2 135	1 205	1 265
	Import.	11 001	8 244	17 092	57 593	84 460	93 593	80 010	92 903	118 276	119 787	137 808	110 503	114 498
França	Export.	...	...	...	...	...	511	386	406	576	762	2 135	42 371	43 130
	Import.	11 001	8 244	17 092	57 593	84 460	93 593	80 010	92 903	118 276	119 787	137 808	43 143	68 900

Intercâmbio Comercial do Brasil com os principais países: 1948-1960 (US\$ 1000)														
<i>Países</i>	<i>Anos</i>	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960
Holanda	Export.	29 580	34 366	32 604	52 078	40 084	37 329	45 642	42 390	50 647	43 484	46 549	57 649	51 648
	Import.	...	...	...	...	...	15 920	33 522	33 995	13 849	21 050	21 506	30 348	35 091
Itália	Export.	30 854	28 263	23 777	30 465	32 987	46 251	53 240	47 529	32 487	27 753	33 627	41 226	38 732
	Import.	...	...	...	...	...	26 146	47 331	48 718	29 279	37 937	29 291	29 789	38 375
Japão	Export.	875	1 925	10 847	16 450	18 978	40 812	68 315	56 214	37 172	37 470	24 509	30 751	30 763
	Import.	28	137	1 287	21 052	15 780	11 134	79 156	45 080	49 967	23 245	33 274	26 801	37 930
Suécia	Export.	20 842	31 545	44 620	47 283	63 163	54 203	56 273	48 560	57 490	45 725	43 238	37 404	41 536
	Import.	24 926	33 209	47 188	69 310	62 240	56 801	60 058	32 736	43 899	52 000	49 214	47 402	33 732
Canadá	Export.	...	...	...	...	...	24 681	14 985	15 124	18 462	18 363	13 630	16 201	16 603
	Import.	18 258	11 651	12 552	33 154	48 613	41 001	43 711	12 389	9 821	23 670	18 406	14 501	15 932

Fonte: IBGE. *Estatísticas Históricas do Brasil*, Vol. 3. 2ª ed. Rio de Janeiro, 1990.

ANEXOS

ANEXO A – Balanço de Pagamentos da América Latina na década de 1950
(Milhões de dólares a preços correntes)

	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961
I. BALANCE EN CUENTA CORRIENTE	140,0	- 954,0	214,0	122,0	- 249,0	- 506,0	- 596,0	922,0	283,0	- 902,0	168,0	261,0
Balance comercial	903,0	- 39,0	- 356,0	995,0	633,0	481,0	665,0	- 473,0	- 239,0	167,0	25,0	74,0
Exportaciones de bienes y servicios	6 571,0	7 917,0	7 316,0	7 834,0	8 374,0	8 501,0	9 267,0	9 633,0	8 933,0	8 980,0	9 432,0	9 629,0
Bienes FOB	6 019,0	7 079,0	6 468,0	6 947,0	7 467,0	7 448,0	8 061,0	8 281,0	7 735,0	7 660,0	7 950,0	8 167,0
Servicios reales b/	555,0	839,0	846,0	887,0	910,0	1 055,0	1 209,0	1 357,0	1 197,0	1 319,0	1 481,0	1 460,0
Transporte y seguros	100,0	163,0	227,0	197,0	209,0	249,0	234,0	227,0	187,0	204,0	288,0	320,0
Viajes	338,0	355,0	359,0	384,0	436,0	540,0	612,0	688,0	614,0	694,0	760,0	806,0
Importaciones de bienes y servicios	5 668,0	7 957,0	7 668,0	6 840,0	7 738,0	8 019,0	8 600,0	108,0	9 172,0	8 811,0	9 404,0	9 554,0
Bienes FOB	4 500,0	6 367,0	6 193,0	5 365,0	6 124,0	6 221,0	6 582,0	7 748,0	7 019,0	6 653,0	7 078,0	7 299,0
Servicios reales b/	1 169,0	1 592,0	1 475,0	1 476,0	1 613,0	1 799,0	2 020,0	2 361,0	2 153,0	2 160,0	2 326,0	2 257,0
Transporte y seguros	647,0	931,0	894,0	761,0	847,0	902,0	852,0	1 020,0	906,0	862,0	979,0	1 025,0
Viajes	221,0	257,0	253,0	293,0	334,0	363,0	460,0	588,0	511,0	574,0	664,0	648,0
Servicios de factores	- 740,0	- 892,0	- 814,0	- 822,0	- 831,0	- 940,0	210,0	368,0	- 984,0	- 983,0	096,0	236,0
Utilidades	- 717,0	- 874,0	- 801,0	- 781,0	- 778,0	- 909,0	159,0	320,0	- 963,0	- 845,0	- 918,0	015,0
Intereses recibidos	4,0	7,0	9,0	7,0	13,0	16,0	14,0	19,0	18,0	12,0	10,0	10,0
Intereses pagados	- 63,0	- 69,0	- 75,0	- 109,0	- 121,0	- 115,0	- 138,0	- 151,0	- 171,0	- 257,0	- 289,0	- 341,0
Trabajo y propiedad	40,0	48,0	53,0	58,0	57,0	66,0	73,0	86,0	130,0	106,0	101,0	108,0
Transferencias unilaterales privadas	- 26,0	- 26,0	- 43,0	- 51,0	- 55,0	- 49,0	- 50,0	- 82,0	- 61,0	- 84,0	- 102,0	- 93,0
II. BALANCE EN CUENTA DE CAPITAL	- 96,0	826,0	1 379,0	- 42,0	328,0	555,0	1 127,0	1 947,0	660,0	916,0	1 147,0	945,0
Transferencias unilaterales oficiales	19,0	12,0	16,0	23,0	38,0	58,0	81,0	111,0	101,0	115,0	124,0	134,0
Capital a largo plazo	107,0	392,0	583,0	777,0	441,0	508,0	1 192,0	1 821,0	1 097,0	902,0	992,0	1 003,0
Inversión directa	156,0	263,0	493,0	395,0	221,0	230,0	1 088,0	1 551,0	637,0	734,0	429,0	363,0
Inversión de cartera	0,0	- 8,0	- 2,0	- 8,0	- 6,0	- 10,0	- 21,0	- 14,0	- 8,0	- 33,0	- 81,0	90,0
Otro capital a largo plazo	- 49,0	134,0	92,0	390,0	230,0	289,0	128,0	282,0	466,0	203,0	643,0	549,0
Sector oficial c/	- 35,0	101,0	81,0	343,0	135,0	148,0	- 104,0	70,0	257,0	- 19,0	221,0	241,0

Prestamos recibidos	107,0	212,0	201,0	478,0	379,0	473,0	512,0	405,0	556,0	424,0	620,0	754,0
Amortizaciones	- 143,0	- 110,0	- 121,0	- 141,0	- 241,0	- 316,0	- 520,0	- 323,0	- 302,0	- 459,0	- 336,0	- 409,0
Bancos comerciales c/	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	- 1,0	1,0	2,0	0,0
Prestamos recibidos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	1,0	0,0	2,0	2,0	0,0
Amortizaciones	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	- 1,0	- 1,0	- 1,0	- 1,0	0,0	0,0
Otros sectores c/	- 15,0	35,0	11,0	46,0	94,0	142,0	229,0	215,0	208,0	223,0	420,0	309,0
Prestamos recibidos	7,0	39,0	20,0	40,0	63,0	132,0	368,0	489,0	686,0	669,0	987,0	1 190,0
Amortizaciones	- 10,0	- 8,0	- 12,0	- 19,0	- 11,0	- 48,0	- 150,0	- 232,0	- 370,0	- 476,0	- 597,0	- 691,0
Capital a corto plazo	- 17,0	520,0	639,0	- 663,0	134,0	40,0	811,0	398,0	- 362,0	- 118,0	348,0	- 110,0
Sector oficial	25,0	452,0	168,0	- 228,0	182,0	15,0	374,0	488,0	- 140,0	- 149,0	127,0	- 111,0
Bancos comerciales	20,0	14,0	- 24,0	14,0	40,0	69,0	63,0	- 101,0	- 21,0	103,0	126,0	- 19,0
Otros sectores	- 60,0	51,0	496,0	- 448,0	- 84,0	- 44,0	373,0	10,0	- 199,0	- 72,0	95,0	22,0
Errores y omisiones netos	- 208,0	- 97,0	138,0	- 175,0	- 284,0	- 47,0	- 960,0	- 378,0	- 176,0	21,0	- 315,0	- 78,0
III. BALANCE GLOBAL d/	45,0	- 126,0	166,0	82,0	81,0	50,0	532,0	28,0	- 625,0	14,0	- 23,0	- 312,0
Variación total reservas (- aumento)	- 213,0	111,0	- 118,0	- 110,0	9,0	- 143,0	- 571,0	- 51,0	650,0	- 27,0	14,0	322,0
Oro monetario	- 117,0	- 67,0	10,0	- 121,0	81,0	- 70,0	- 20,0	- 18,0	101,0	67,0	228,0	- 57,0
Derechos especiales de giro	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Posición de reserva en el FMI	- 6,0	- 26,0	- 7,0	7,0	35,0	- 23,0	0,0	1,0	3,0	- 37,0	- 52,0	70,0
Activos en divisas	- 116,0	324,0	- 107,0	- 136,0	45,0	77,0	- 498,0	- 172,0	553,0	57,0	- 217,0	122,0
Otros activos	24,0	- 152,0	13,0	113,0	- 166,0	- 127,0	- 34,0	38,0	- 58,0	- 113,0	1,0	7,0
Uso del crédito del FMI	0,0	28,0	- 28,0	28,0	12,0	0,0	- 22,0	104,0	52,0	- 2,0	54,0	180,0

a/ No incluye Cuba

b/ Los servicios reales incluyen también otras transacciones oficiales y privadas, pero excluyen servicios de factores.

c/ Además de los préstamos recibidos y sus amortizaciones, se incluyen préstamos netos concedidos y otros activos y pasivos.

d/ El balance global es la suma del balance de la cuenta corriente más el balance de la cuenta de capital. La diferencia entre la variación total de reservas con signo contrario y el balance global, representa el valor de los asientos de contrapartidas: monetización de oro, asignación de derechos especiales de giros y variación por revalorización.

Fonte: CEPAL. Séries Históricas de Estadísticas Económicas, 1950-1984. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, División de Estadística y Proyecciones Económicas, *Cuadernos Estadísticos*, 37. Santiago, 31 de agosto de 2009. <http://www.eclac.cl/deype/cuaderno37/esp/index.htm>, Acceso: 14/08/2012,13:30.

ANEXO B – Balanço de Pagamentos da Argentina na década de 1950
(Milhões de dólares a preços correntes)

	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961
I. BALANCE EN CUENTA												
CORRIENTE	99,0	- 242,0	- 421,0	339,0	74,0	- 258,0	- 141,0	- 332,0	- 281,0	- 20,0	- 229,0	- 615,0
Balance comercial	102,0	- 196,0	- 392,0	362,0	91,0	- 234,0	- 122,0	- 317,0	- 247,0	24,0	- 165,0	- 500,0
Exportaciones de bienes y servicios	1 209,0	1 407,0	875,0	1 246,0	1 169,0	1 080,0	1 107,0	1 114,0	1 102,0	1 158,0	1 271,0	1 157,0
Bienes FOB	1 168,0	1 169,0	678,0	1 102,0	1 027,0	929,0	944,0	975,0	994,0	1 009,0	1 079,0	964,0
Servicios reales a/	41,0	238,0	197,0	144,0	142,0	151,0	163,0	140,0	108,0	149,0	192,0	193,0
Transporte y seguros	21,0	57,0	92,0	71,0	84,0	84,0	86,0	58,0	45,0	49,0	117,0	126,0
Viajes	19,0	15,0	13,0	8,0	11,0	12,0	16,0	21,0	23,0	34,0	36,0	36,0
Importaciones de bienes y servicios	1 107,0	1 603,0	1 266,0	884,0	1 077,0	1 313,0	1 229,0	1 431,0	1 349,0	1 134,0	1 436,0	1 656,0
Bienes FOB	889,0	1 310,0	1 044,0	704,0	866,0	1 038,0	998,0	1 160,0	1 091,0	879,0	1 105,0	1 292,0
Servicios reales a/	218,0	293,0	223,0	181,0	211,0	276,0	232,0	272,0	258,0	255,0	330,0	364,0
Transporte y seguros	157,0	197,0	169,0	131,0	152,0	178,0	130,0	160,0	153,0	129,0	219,0	252,0
Viajes	33,0	33,0	23,0	14,0	20,0	28,0	45,0	49,0	51,0	70,0	75,0	80,0
Servicios de factores	- 3,0	- 33,0	- 10,0	- 11,0	- 15,0	- 21,0	- 17,0	- 13,0	- 31,0	- 40,0	- 57,0	- 102,0
Utilidades	0,0	- 25,0	- 1,0	- 1,0	- 7,0	- 5,0	- 5,0	0,0	- 17,0	- 7,0	- 32,0	- 52,0
Intereses recibidos	1,0	4,0	3,0	2,0	3,0	3,0	3,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Intereses pagados	- 4,0	- 12,0	- 12,0	- 13,0	- 11,0	- 19,0	- 14,0	- 13,0	- 14,0	- 33,0	- 25,0	- 50,0
Trabajo y propiedad	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transferencias unilaterales privadas	0,0	- 13,0	- 20,0	- 12,0	- 3,0	- 3,0	- 2,0	- 2,0	- 3,0	- 3,0	- 7,0	- 13,0
II. BALANCE EN CUENTA DE CAPITAL	- 47,0	216,0	372,0	- 254,0	- 44,0	190,0	66,0	197,0	217,0	158,0	431,0	444,0
Transferencias unilaterales oficiales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	1,0	1,0
Capital a largo plazo	7,0	99,0	11,0	8,0	5,0	29,0	25,0	22,0	180,0	322,0	606,0	224,0
Inversión directa	7,0	2,0	4,0	4,0	2,0	0,0	63,0	70,0	120,0	244,0	332,0	- 18,0
Inversión de cartera	...	2,0	4,0	2,0	5,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	138,0
Otro capital a largo plazo	0,0	95,0	3,0	1,0	- 1,0	29,0	- 38,0	- 48,0	60,0	78,0	274,0	104,0
Sector oficial b/	0,0	85,0	1,0	- 3,0	- 10,0	- 14,0	- 86,0	- 31,0	100,0	73,0	83,0	- 81,0
Prestamos recibidos	0,0	92,0	5,0	0,0	0,0	0,0	245,0	5,0	109,0	140,0	154,0	52,0
Amortizaciones	0,0	- 7,0	- 3,0	- 3,0	- 10,0	- 14,0	- 301,0	- 36,0	- 10,0	- 76,0	- 50,0	- 107,0

Bancos comerciales b/	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Prestamos recibidos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Amortizaciones	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Otros sectores b/	0,0	10,0	2,0	4,0	9,0	43,0	48,0	- 17,0	- 40,0	5,0	191,0	185,0
Prestamos recibidos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	68,0	69,0	55,0	111,0	44,0	232,0	276,0
Amortizaciones	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	- 28,0	- 29,0	- 50,0	- 71,0	- 39,0	- 40,0	- 91,0
Capital a corto plazo	0,0	235,0	125,0	- 268,0	40,0	111,0	139,0	3,0	14,0	- 41,0	- 24,0	119,0
Sector oficial	0,0	243,0	135,0	- 268,0	40,0	123,0	49,0	- 3,0	88,0	- 40,0	- 49,0	72,0
Bancos comerciales	0,0	- 8,0	- 10,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	- 1,0	25,0	- 13,0
Otros sectores	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	- 12,0	90,0	6,0	- 74,0	0,0	0,0	60,0
Errores y omisiones netos	- 54,0	- 118,0	236,0	6,0	- 89,0	50,0	- 98,0	173,0	23,0	- 123,0	- 153,0	100,0
III. BALANCE GLOBAL c/	52,0	- 26,0	- 49,0	85,0	30,0	- 68,0	- 75,0	- 134,0	- 64,0	138,0	201,0	- 171,0
Variación total reservas (- aumento)	- 52,0	26,0	49,0	- 84,0	- 30,0	68,0	75,0	134,0	64,0	- 138,0	- 201,0	171,0
Oro monetario	127,0	- 57,0	- 20,0	- 85,0	0,0	0,0	147,0	98,0	66,0	3,0	- 47,0	- 86,0
Derechos especiales de giro	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Posición de reserva en el FMI	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Activos en divisas	- 179,0	192,0	120,0	- 27,0	8,0	67,0	- 73,0	- 2,0	90,0	- 150,0	- 202,0	226,0
Otros activos	0,0	- 110,0	- 51,0	28,0	- 38,0	1,0	1,0	0,0	- 92,0	- 32,0	0,0	0,0
Uso del crédito del FMI	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	38,0	0,0	40,0	48,0	31,0

a/ Los servicios reales incluyen también otras transacciones oficiales y privadas, pero excluyen servicios de factores

b/ Además de los préstamos recibidos y sus amortizaciones, se incluyen préstamos netos concedidos y otros activos y pasivos

c/ El balance global es la suma del balance de la cuenta corriente más el balance de la cuenta de capital. La diferencia entre la variación total de reservas con signo contrario y el balance global, representa el valor de los asientos de contrapartidas: monetización de oro, asignación de derechos especiales de giros y variación por revalorización.

Fonte: CEPAL. Séries Históricas de Estadísticas Económicas, 1950-1984. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, División de Estadística y Proyecciones Económicas, *Cuadernos Estadísticos*, 37. Santiago, 31 de agosto de 2009. <http://www.eclac.cl/deype/cuaderno37/esp/index.htm>, Acceso: 14/08/2012,13:30.

Prestamos recibidos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Amortizaciones	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Otros sectores b/	- 11,0	- 2,0	- 3,0	31,0	49,0	66,0	83,0	138,0	135,0	150,0	- 6,0	125,0
Prestamos recibidos	4,0	9,0	3,0	21,0	23,0	23,0	139,0	234,0	301,0	365,0	265,0	346,0
Amortizaciones	- 3,0	- 4,0	- 6,0	- 11,0	- 7,0	- 9,0	- 56,0	- 96,0	- 167,0	- 212,0	- 270,0	- 210,0
Capital a corto plazo	- 82,0	196,0	619,0	- 348,0	- 18,0	- 227,0	74,0	14,0	56,0	99,0	322,0	- 253,0
Sector oficial	30,0	178,0	60,0	51,0	92,0	- 161,0	91,0	- 39,0	29,0	158,0	241,0	- 138,0
Bancos comerciales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	- 4,0	- 28,0	23,0	7,0	- 2,0	16,0	- 62,0
Otros sectores	- 112,0	18,0	559,0	- 399,0	- 110,0	- 62,0	11,0	30,0	20,0	- 57,0	65,0	- 53,0
Errores y omisiones netos	- 51,0	106,0	30,0	- 75,0	18,0	33,0	- 63,0	- 131,0	- 180,0	48,0	10,0	49,0
III. BALANCE GLOBAL c/	- 57,0	- 130,0	35,0	- 20,0	- 32,0	47,0	182,0	- 193,0	- 79,0	8,0	- 36,0	80,0
Variación total reservas (- aumento)	57,0	130,0	- 35,0	20,0	32,0	- 47,0	- 182,0	193,0	79,0	- 8,0	36,0	- 80,0
Oro monetario	- 1,0	- 1,0	- 1,0	- 1,0	- 1,0	- 1,0	- 1,0	0,0	- 1,0	- 1,0	40,0	2,0
Derechos especiales de giro	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Posición de reserva en el FMI	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Activos en divisas	55,0	150,0	- 11,0	- 75,0	123,0	- 7,0	- 119,0	135,0	12,0	100,0	- 18,0	- 127,0
Otros activos	3,0	- 47,0	5,0	68,0	- 90,0	- 39,0	- 34,0	20,0	31,0	- 87,0	- 1,0	5,0
Uso del crédito del FMI	0,0	28,0	- 28,0	28,0	0,0	0,0	- 28,0	38,0	37,0	- 20,0	15,0	40,0

a/ Los servicios reales incluyen también otras transacciones oficiales y privadas, pero excluyen servicios de factores

b/ Además de los préstamos recibidos y sus amortizaciones, se incluyen préstamos netos concedidos y otros activos y pasivos

c/ El balance global es la suma del balance de la cuenta corriente más el balance de la cuenta de capital. La diferencia entre la variación total de reservas con signo contrario y el balance global, representa el valor de los asientos de contrapartidas: monetización de oro, asignación de derechos especiales de giros y variación por revalorización.

Fonte: CEPAL. Séries Históricas de Estadísticas Económicas, 1950-1984. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, División de Estadística y Proyecciones Económicas, *Cuadernos Estadísticos*, 37. Santiago, 31 de agosto de 2009. <http://www.eclac.cl/deype/cuaderno37/esp/index.htm>, Acceso: 14/08/2012,13:30.

ANEXO D – Balanço de Pagamentos do Chile na década de 1950
(Milhões de dólares a preços correntes)

	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961
I. BALANCE EN CUENTA												
CORRIENTE	- 13,0	- 46,0	16,0	- 61,0	- 1,0	23,0	- 24,0	- 108,0	- 93,0	- 32,0	- 165,0	- 295,0
Balance comercial	46,0	22,0	83,0	- 16,0	53,0	103,0	74,0	- 56,0	- 52,0	16,0	- 113,0	- 220,0
Exportaciones de bienes y servicios	331,0	419,0	512,0	382,0	446,0	536,0	526,0	442,0	414,0	488,0	551,0	521,0
Bienes FOB	305,0	382,0	469,0	344,0	409,0	490,0	489,0	403,0	364,0	451,0	480,0	444,0
Servicios reales a/	26,0	37,0	43,0	38,0	37,0	46,0	37,0	40,0	50,0	37,0	71,0	77,0
Transporte y seguros	13,0	20,0	23,0	22,0	23,0	28,0	23,0	19,0	18,0	15,0	18,0	28,0
Viajes	7,0	7,0	6,0	4,0	4,0	5,0	6,0	6,0	5,0	6,0	34,0	36,0
Importaciones de bienes y servicios	285,0	397,0	429,0	398,0	393,0	433,0	452,0	499,0	466,0	472,0	663,0	741,0
Bienes FOB	217,0	306,0	329,0	304,0	297,0	335,0	331,0	382,0	362,0	360,0	472,0	532,0
Servicios reales a/	68,0	91,0	100,0	94,0	96,0	98,0	120,0	117,0	104,0	112,0	191,0	209,0
Transporte y seguros	51,0	73,0	77,0	70,0	71,0	73,0	76,0	83,0	76,0	78,0	98,0	117,0
Viajes	7,0	8,0	7,0	5,0	5,0	5,0	11,0	15,0	13,0	14,0	67,0	61,0
Servicios de factores	- 58,0	- 68,0	- 67,0	- 44,0	- 52,0	- 78,0	- 98,0	- 53,0	- 55,0	- 58,0	- 65,0	- 82,0
Utilidades	- 50,0	- 57,0	- 54,0	- 32,0	- 39,0	- 69,0	- 87,0	- 38,0	- 40,0	- 38,0	- 46,0	- 53,0
Intereses recibidos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Intereses pagados	- 8,0	- 10,0	- 14,0	- 13,0	- 13,0	- 11,0	- 12,0	- 15,0	- 15,0	- 20,0	- 19,0	- 28,0
Trabajo y propiedad	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transferencias unilaterales privadas	0,0	- 1,0	0,0	- 1,0	- 2,0	- 2,0	0,0	1,0	14,0	10,0	13,0	7,0
II. BALANCE EN CUENTA DE CAPITAL	24,0	50,0	- 1,0	54,0	- 11,0	9,0	21,0	57,0	95,0	105,0	167,0	198,0
Transferencias unilaterales oficiales	0,0	0,0	0,0	2,0	1,0	2,0	11,0	15,0	16,0	26,0	34,0	17,0
Capital a largo plazo	9,0	35,0	46,0	60,0	- 43,0	6,0	35,0	49,0	97,0	65,0	47,0	166,0
Inversión directa	- 5,0	36,0	54,0	57,0	- 54,0	2,0	33,0	46,0	47,0	54,0	29,0	52,0
Inversión de cartera	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	- 10,0	- 9,0	- 9,0
Otro capital a largo plazo	14,0	- 1,0	- 8,0	3,0	11,0	5,0	2,0	3,0	51,0	21,0	26,0	123,0
Sector oficial b/	14,0	0,0	- 7,0	4,0	11,0	4,0	- 4,0	- 3,0	36,0	26,0	12,0	68,0
Prestamos recibidos	30,0	20,0	19,0	27,0	37,0	40,0	26,0	33,0	64,0	38,0	27,0	88,0
Amortizaciones	- 15,0	- 20,0	- 26,0	- 22,0	- 25,0	- 36,0	- 30,0	- 36,0	- 27,0	- 12,0	- 7,0	- 12,0

Bancos comerciales b/	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Prestamos recibidos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Amortizaciones	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Otros sectores b/	- 1,0	- 1,0	- 1,0	- 1,0	0,0	1,0	5,0	6,0	14,0	- 5,0	15,0	55,0
Prestamos recibidos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,0	10,0	17,0	30,0	17,0	41,0	86,0
Amortizaciones	- 1,0	- 1,0	- 1,0	- 1,0	0,0	- 2,0	- 5,0	- 11,0	- 16,0	- 22,0	- 27,0	- 30,0
Capital a corto plazo	6,0	22,0	- 30,0	10,0	30,0	- 15,0	- 15,0	27,0	- 38,0	19,0	34,0	45,0
Sector oficial	1,0	12,0	- 2,0	6,0	5,0	- 7,0	- 11,0	17,0	- 14,0	- 24,0	25,0	6,0
Bancos comerciales	5,0	5,0	- 7,0	- 2,0	8,0	- 1,0	5,0	8,0	- 5,0	28,0	- 1,0	14,0
Otros sectores	0,0	5,0	- 20,0	6,0	17,0	- 7,0	- 9,0	2,0	- 18,0	16,0	10,0	25,0
Errores y omisiones netos	9,0	- 7,0	- 17,0	- 17,0	1,0	16,0	- 10,0	- 33,0	20,0	- 5,0	52,0	- 30,0
III. BALANCE GLOBAL c/	12,0	4,0	15,0	- 8,0	- 12,0	32,0	- 3,0	- 51,0	2,0	73,0	2,0	- 97,0
Variación total reservas (- aumento)	- 12,0	- 4,0	- 15,0	8,0	12,0	- 32,0	3,0	51,0	- 2,0	- 73,0	- 2,0	97,0
Oro monetario	- 1,0	- 5,0	3,0	0,0	- 1,0	- 3,0	- 1,0	6,0	0,0	- 1,0	- 4,0	- 3,0
Derechos especiales de giro	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Posición de reserva en el FMI	0,0	- 3,0	- 4,0	7,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Activos en divisas	- 12,0	4,0	- 15,0	0,0	13,0	- 29,0	5,0	26,0	- 12,0	- 63,0	20,0	40,0
Otros activos	1,0	- 1,0	0,0	1,0	0,0	0,0	- 1,0	1,0	0,0	- 3,0	0,0	0,0
Uso del crédito del FMI	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	19,0	10,0	- 6,0	- 19,0	60,0

a/ Los servicios reales incluyen también otras transacciones oficiales y privadas, pero excluyen servicios de factores

b/ Además de los préstamos recibidos y sus amortizaciones, se incluyen préstamos netos concedidos y otros activos y pasivos

c/ El balance global es la suma del balance de la cuenta corriente más el balance de la cuenta de capital. La diferencia entre la variación total de reservas con signo contrario y el balance global, representa el valor de los asientos de contrapartidas: monetización de oro, asignación de derechos especiales de giros y variación por revalorización.

Fonte: CEPAL. Séries Históricas de Estadísticas Económicas, 1950-1984. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, División de Estadística y Proyecciones Económicas, *Cuadernos Estadísticos*, 37. Santiago, 31 de agosto de 2009. <http://www.eclac.cl/deype/cuaderno37/esp/index.htm>, Acceso: 14/08/2012,13:30.

ANEXO E – Correspondências Pessoais – Perón e Vargas

U U

CPDOC / FGV
REF:
MENÇÃO OBRIGATORIA

GU.50.07.06



Juan Perón

Buenos Aires, 6 julio 1950
 Sr. Dr. Getulio Vargas.

Mi ilustre amigo:

He tenido la satisfacción de hablar con mi viejo amigo el Sr. Suardo y le agradezco su amable saludo que recibí en la forma más afectuosa.

Por el me entero también de la situación en que se desenvuelve allí la política alrededor del movimiento de la futura presidencia.

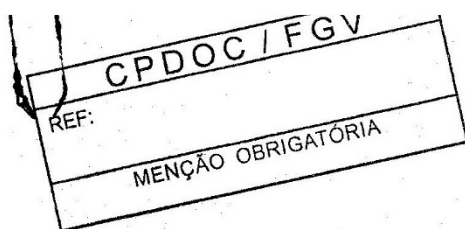
Yo pienso como "trabalista" que "el voltará", así lo espero y así lo deseo de todo corazón.

Mucho hemos hablado con Hayward
y comparto totalmente sus puntos de
vista y conclusiones sobre la amistad
brasilero-argentina y sobre lo que en el
futuro puede constituirse sobre la base
de esa amistad y un entendimiento com-
pleto.-

El amigo diputado Goulart se había en-
terado de todo, que marcha muy bien.

Aprovecho la ocasión para salu-
darle con todo mi afecto y respetos
a sus gratas órdenes.-

Juan María



GV 53.03.06/2

Juan Perón

BUENOS AIRES, 6 de marzo de 1953.-

A S. E. Don GETULIO VARGAS
RIO DE JANEIRO

Estimado Presidente:

Recibí su mensaje por intermedio del amigo Dr. Don Gerardo Rocha. Mucho le agradezco sus amables recuerdos.

Cuanto me dice aclara para mi una situación confusa referente a los últimos acontecimientos, pues me era difícil relacionar su juicio sobre mi viaje a Chile con las declaraciones del Ministro de Relaciones Exteriores del Brasil y el ataque sistemático de la prensa de su país. Lo que me dice Don Gerardo explica la cuestión y me doy cuenta de la difícil situación política en que usted se desenvuelve.

Tanto con Don Gerardo Rocha como con el señor Ministro Joao Alberto hemos conversado largamente de estos asuntos y ellos podrán darle una impresión justa, lo que me evita distraerle su tiempo en largas disquisiciones.

Yo solo deseo reafirmarle que estoy leal y sinceramente en la posición de siempre. Mi política es precisamente la de la sinceridad más absoluta como he tratado de probarle en todas las circunstancias, cumpliendo lealmente cuanto nos habíamos prometido hace tres años.

Mis deseos más fervientes serían llegar con Brasil a un acuerdo como el que hemos logrado con Chile y puede tener la absoluta persuasión que tanto este país como la Argentina están dispuestos a realizarlo en cualquier momento, sobre bases leales, sin ceras, justas y honorables.

Tanto el General Ibañez como yo pensamos en

///

Juan Perón

///

la necesidad de unirnos frente a un futuro incierto y estamos persuadidos que el año dos mil nos hallará unidos o dominados.

Hubiera deseado que esta unión hubiera comenzado hace dos años entre Brasil y Argentina pero usted sabe que la situación política difícil en que desenvuelve su acción no le han permitido intentarlo. Yo he estado pronto a hacerlo en cualquier momento. La feliz circunstancia de la elección del General Ibañez en Chile y la disposición patriótica de este magnífico mandatario del país hermano me han permitido ganar tiempo, como se lo hice saber por anticipado con el Embajador Luzardo recibiendo su amable estímulo para hacerlo.

Solo deseo llevar a su ánimo la persuasión de nuestra buena voluntad y sinceros procedimientos por el bien de nuestros países.

Estoy como siempre a sus órdenes. Afortunadamente aquí no tenemos problemas extraordinarios. Ello nos permitirá pagar la totalidad de los saldos de nuestra cuenta y ofrecer a Brasil un millón y medio de toneladas de trigo de acuerdo con sus deseos. Cualquier otra forma en que nosotros podamos ayudar estamos a su orden.

Reciba un afectuoso saludo de su amigo

Juan Perón

ANEXO F - Fig. 1 – *Careta*. Rio de Janeiro, v. 46, nº 2391, 24 de abril de 1954. Capa.

ANEXO G – Tratado de Montevideú, Protocolos e Resoluções**TRATADO DE MONTEVIDEO 1960⁴⁰⁰****CONSTITUTIVO DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE LIBRE
COMERCIO (ALALC)****CAPITULO I****Nombre y objeto**

Artículo 1.- Por el presente Tratado las Partes Contratantes establecen una zona de libre comercio e instituyen la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (en adelante denominada "Asociación"), cuya sede es la ciudad de Montevideo (República Oriental del Uruguay).

La expresión "Zona", cuando sea mencionada en el presente Tratado, significa el conjunto de los territorios de las Partes Contratantes.

CAPITULO II**Programa de liberación del intercambio**

Artículo 2.- La zona de libre comercio, establecida en los términos del presente Tratado, se perfeccionará en un período no superior a doce (12) años, a contar desde la fecha de su entrada en vigor.

Artículo 3.- Durante el período indicado en el artículo 2, las Partes Contratantes eliminarán gradualmente, para lo esencial de su comercio recíproco, los gravámenes y las restricciones de todo orden que incidan sobre la importación de productos originarios del territorio de cualquier Parte Contratante.

A los fines del presente Tratado se entienden por gravámenes los derechos aduaneros y cualesquier otros recargos de efectos equivalentes - sean de carácter fiscal, monetario o cambiario - que incidan sobre las importaciones.

Lo dispuesto en este artículo no es aplicable a las tasas o recargos análogos, cuando respondan al costo de los servicios prestados.

Artículo 4.- El objetivo previsto en el artículo 3 será alcanzado por medio de negociaciones periódicas que se realizarán entre las Partes Contratantes y de los cuales deberán resultar:

- a) Listas Nacionales con las reducciones anuales de gravámenes y demás restricciones que cada Parte Contratante conceda a las demás Partes Contratantes, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 5; y
- b) Una Lista Común con la relación de los productos cuyos gravámenes y demás restricciones las Partes Contratantes se comprometen por decisión colectiva a eliminar íntegramente para el comercio intrazonal en el período referido en el artículo 2, cumpliendo los porcentajes mínimos fijados en el artículo 7 y el proceso de reducción gradual establecido en el artículo 5.

Artículo 5.- Para la formación de las Listas Nacionales a que se refiere el inciso a) del artículo 4, cada Parte Contratante deberá conceder anualmente a las demás Partes Contratantes, reducciones de gravámenes equivalentes por lo menos al ocho por ciento (8%)

⁴⁰⁰ Disponible em: <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/tratados/trat12859.htm>. Acessado em: 03/05/2012.

de la media ponderada de los gravámenes vigentes para terceros países, hasta alcanzar su eliminación para lo esencial de sus importaciones de la Zona, de acuerdo con las definiciones, métodos de cálculos, normas y procedimientos que figuran en Protocolo.

A tales efectos, se considerarán gravámenes para terceros países los vigentes al día treinta y uno de diciembre precedente a cada negociación.

Cuando el régimen de importación de una Parte Contratante contenga restricciones de naturaleza tal que no permita establecer la debida equivalencia con las reducciones de gravámenes otorgados por otras u otras Partes Contratantes, la contrapartida de tales reducciones se complementará mediante la eliminación o atenuación de aquellas restricciones.

Artículo 6.- Las Listas Nacionales entrarán en vigor el día primero de enero de cada año, con excepción de las que resulten de las primeras negociaciones las cuales entrarán en vigencia en la fecha que establecerán las Partes Contratantes.

Artículo 7.- La Lista Común deberá estar constituida por productos cuya participación en el valor global del comercio entre las Partes Contratantes alcance, por lo menos, los siguientes porcentajes, calculados de conformidad con lo dispuesto en Protocolo:

Veinticinco por ciento (25%) en el curso del primer trienio;

Cincuenta por ciento (50%), en el curso del segundo trienio;

Setenta y cinco por ciento (75%), en el curso del tercer trienio; y

Lo esencial de ese comercio, en el curso del cuarto trienio.

Artículo 8.- La inclusión de productos en la Lista Común es definitiva y las concesiones otorgadas sobre tales productos son irrevocables.

Para los productos que sólo figuren en las Listas Nacionales, el retiro de concesiones podrá ser admitido en negociaciones entre las Partes Contratantes y mediante adecuada compensación.

Artículo 9.- Para el cálculo de los porcentajes a que se refieren los artículos 5 y 7 se tomará como base el promedio anual del valor del intercambio en el trienio precedente al año en que se realice cada negociación.

Artículo 10.- Las negociaciones a que se refiere el artículo 4 - sobre la base de reciprocidad de concesiones - tendrán como objetivo expandir y diversificar el intercambio, así como promover la progresiva complementación de las economías de los países de la Zona.

En dichas negociaciones se contemplará con equidad la situación de las Partes Contratantes, cuyos niveles de gravámenes y restricciones sean notablemente diferentes a los de los demás Partes Contratantes.

Artículo 11.- Si como consecuencia de las concesiones otorgadas se produjeran desventajas acentuadas y persistentes en el comercio de los productos incorporados al programa de liberación, entre una Parte Contratante y el conjunto de las demás, la corrección de dichas desventajas será objeto de examen por las Partes Contratantes, a solicitud de la Parte Contratante afectada, con el fin de adoptar medidas adecuadas de carácter no restrictivo, para impulsar el intercambio comercial a los más altos niveles posibles.

Artículo 12.- Si como consecuencia de circunstancias distintas de la prevista en el artículo 11 se produjeran desventajas acentuadas y persistentes en el comercio de los productos incorporados en el programa de liberación, las Partes Contratantes, a solicitud de la Parte Contratante interesada, procurarán, en la medida a su alcance, corregir esas desventajas.

Artículo 13.- La reciprocidad prevista en el artículo 10 se refiere a la expectativa de corrientes crecientes de comercio entre cada Parte Contratante y el conjunto de las demás, con respecto a los productos que figuren en el programa de liberación y a los que se incorporen posteriormente.

CAPITULO III

Expansión del intercambio y complementación económica

Artículo 14.- A fin de asegurar una continua expansión y diversificación del comercio recíproco, las Partes Contratantes procurarán:

- a) otorgar entre sí, respetando el principio de reciprocidad, concesiones que aseguren en la primera negociación, para las importaciones de los productos procedentes de la Zona, un tratamiento no menos favorable que el existente antes de la entrada en vigor del presente Tratado;
- b) incorporar en las Listas Nacionales el mayor número posible de productos que ya sean objeto de comercio entre las Partes Contratantes; y
- c) agregar a esas Listas un número creciente de productos que aún no formen parte del comercio recíproco.

Artículo 15.- Para asegurar condiciones equitativas de competencia entre las Partes Contratantes y facilitar la creciente integración y complementación de sus economías, especialmente en el campo de la producción industrial, las Partes Contratantes procuraran, en la medida de lo posible armonizar - en el sentido de los objetivos de liberación del presente Tratado - sus regímenes de importación y exportación así como los tratamientos aplicables a los capitales, bienes y servicios procedentes de fuera de la Zona.

Artículo 16.- Con el objeto de intensificar la integración y complementación a que se refiere el artículo 15, las Partes Contratantes:

- a) realizarán esfuerzos en el sentido de promover una gradual y creciente coordinación de las respectivas políticas de industrialización, patrocinando con este fin entendimientos entre representantes de los sectores económicos interesados; y
- b) podrán celebrar entre sí acuerdos de complementación por sectores industriales.

Artículo 17.- Los acuerdos de complementación a que se refiere el inciso b) del artículo 16 establecerán el programa de liberación que regirá para los productos del respectivo sector, pudiendo contener entre otras, cláusulas destinadas a armonizar los tratamientos que se aplicarán a las materias primas y a las partes complementarias empleadas en la fabricación de tales productos.

Las negociaciones de esos acuerdos estarán abiertas a la participación de cualquier Parte Contratante interesada en los programas de complementación.

Los resultados de las negociaciones serán objeto, en cada caso, de protocolos que entraran en vigor después de que, por decisión de las Partes Contratantes, se haya admitido su compatibilidad con los principios y objetivos generales del presente Tratado.

CAPITULO IV

Tratamiento de la Nación más favorecida

Artículo 18.- Cualquier ventaja, favor, franquicia, inmunidad o privilegio que se aplique por una Parte Contratante en relación con un producto originario de o destinado a cualquier otro

país, será inmediata e incondicionalmente extendido al producto similar originario de o destinado al territorio de las demás Partes Contratantes.

Artículo 19.- Quedan exceptuados del tratamiento de la nación más favorecida previsto en el artículo 18, las ventajas, favores, franquicias, inmunidades y privilegios ya concedidos o que se concedieren en virtud de convenios entre Partes Contratantes o entre Partes Contratantes y terceros países, a fin de facilitar el tráfico fronterizo.

Artículo 20.- Los capitales procedentes de la Zona gozarán en el territorio de cada Parte Contratante de tratamiento no menos favorable que aquel que se concede a los capitales provenientes de cualquier otro país.

CAPITULO V

Tratamiento en materia de tributos internos

Artículo 21.- En materia de impuestos, tasas y otros gravámenes internos, los productos originarios del territorio de una Parte Contratante gozarán en el territorio de otra Parte Contratante de tratamiento no menos favorable que el que se aplique a productos similares nacionales.

Artículo 22.- En los casos de los productos incluidos en el programa de liberación que no sean producidos o no se produzcan en cantidades sustanciales en su territorio, cada Parte Contratante tratará de evitar que los tributos u otras medidas internas que se apliquen deriven en la anulación o reducción de cualquier concesión o ventaja obtenida por cualquier Parte Contratante en el curso de las negociaciones.

Si una Parte Contratante se considerase perjudicada por las medidas mencionadas en el párrafo anterior, podrá recurrir a los órganos competentes de la Asociación con el fin de que se examine la situación planteada y se formulen las recomendaciones que correspondan.

CAPITULO VI

Cláusulas de Salvaguardia

Artículo 23.- Las Partes Contratantes podrán autorizar a cualquier Parte Contratante a imponer con carácter transitorio, en forma no discriminatoria y siempre que no signifiquen una reducción del consumo habitual en el país importador, restricciones a la importación de productos procedentes de la Zona, incorporados al programa de liberación, cuando ocurran importaciones en cantidades o en condiciones tales que causen o amenacen causar perjuicios graves a determinadas actividades productivas de significativa importancia para la economía nacional.

Artículo 24.- Las Partes Contratantes podrán autorizar igualmente a una Parte Contratante que haya adoptado medidas para corregir el desequilibrio de su balance de pagos global, a que extienda dichas medidas, con carácter transitoria y en forma no discriminatoria al comercio intrazonal de productos incorporados al programa de liberación.

Las Partes Contratantes procurarán que la imposición de restricciones en virtud de la situación del balance de pagos no afecte, dentro de la Zona, al comercio de los productos incorporados al programa de liberación.

Artículo 25.- Cuando las situaciones contempladas en los artículos 23 y 24 exigieren providencias inmediatas, la Parte Contratante interesada podrá, con carácter de emergencia y "ad referéndum" de las Partes Contratantes, aplicar las medidas en dichos artículos previstas, debiendo en este sentido comunicarlas de inmediato al Comité, a que se refiere el artículo 33, quien, si lo juzgase necesario, convocará a sesiones extraordinarias de la Conferencia.

Artículo 26.- Si la aplicación de las medidas contempladas en este Capítulo se prolongase por más de un año, el Comité propondrá a la Conferencia, a que se refiere el artículo 33, por iniciativa propia o a pedido de cualquier Parte Contratante, la iniciación inmediata de negociaciones, a fin de procurar la eliminación de las restricciones adoptadas.

Lo dispuesto en el presente artículo no afecta la norma prevista en el artículo 8.

CAPITULO VII

Disposiciones especiales sobre agricultura

Artículo 27.- Las Partes Contratantes procurarán coordinar sus políticas de desarrollo agrícola y de intercambios de productos agropecuarios, con objeto de lograr el mejor aprovechamiento de sus recursos naturales, elevar el nivel de vida de la población rural y garantizar el abastecimiento normal en beneficio de los consumidores, sin desarticular las producciones habituales de cada Parte Contratante

Artículo 28.- Dentro del período a que se refiere el artículo 2, cualquier Parte Contratante podrá aplicar, en forma no discriminatoria, al comercio de productos agropecuarios de considerable importancia para su economía, incorporados al programa de liberación y siempre que no signifique disminución de su consumo habitual ni incremento de producciones antieconómicas, medidas adecuadas destinadas a:

- a) limitar las importaciones a lo necesario para cubrir los déficit de producción interna; y
- b) nivelar los precios del producto importado a los del producto nacional.

La Parte Contratante que decida adoptar tales medidas deberá llevarlas a conocimiento de las otras Partes Contratantes, antes de su aplicación

Artículo 29.- Durante el período fijado en el artículo 2 se procurará lograr la expansión del comercio de productos agropecuarios de la Zona, entre otros medios, por acuerdos entre las Partes Contratantes, destinados a cubrir los déficit de las producciones nacionales.

Para ese fin, las Partes Contratantes darán prioridad a los productos originarios de los territorios de otras Partes Contratantes en condiciones normales de competencia, tomando siempre en consideración las corrientes tradicionales del comercio intrazonal.

Cuando esos acuerdos se realizaren entre dos o más Partes Contratantes, las demás Partes Contratantes deberán ser informadas antes de la entrada en vigor de esos acuerdos.

Artículo 30.- Las medidas previstas en este Capítulo no deberán ser utilizadas para obtener la incorporación a la Producción agropecuaria de recursos que signifiquen una disminución del nivel medio de productividad preexistente, en la fecha de entrada en vigor del presente Tratado.

Artículo 31.- En caso de que una Parte Contratante se considere perjudicada por disminución de sus exportaciones como consecuencia de la reducción del consumo habitual del país importador resultante de las medidas indicadas en el artículo 28 y/o de incremento antieconómico de las producciones a que se refiere el artículo anterior, podrá recurrir a los órganos competentes de la Asociación a efectos de que estos examinen la situación presentada y, si fuera del caso, formulen las recomendaciones para que se adopten las medidas adecuadas, las que serán aplicadas en conformidad con lo dispuesto en el artículo 12.

CAPITULO VIII

Medidas en favor de países de menor desarrollo económico relativo

Artículo 32.- Las Partes Contratantes, reconociendo que la consecución de los objetivos del presente Tratado será facilitada por el crecimiento de las economías de los países de menor desarrollo económico relativo dentro de la Zona, realizarán esfuerzos en el sentido de crear condiciones favorables a ese crecimiento.

Para este fin, las Partes Contratantes podrán:

- a) autorizar a una Parte Contratante a conceder a otra Parte Contratante de menor desarrollo económico relativo dentro de la Zona, mientras sea necesario y con carácter transitorio, a los fines previstos en el presente artículo, ventajas no extensivas a las demás Partes Contratantes, con el fin de estimular la instalación o la expansión de determinadas actividades productivas;
- b) autorizar a una Parte Contratante de menor desarrollo económico relativo dentro de la Zona a cumplir el programa de reducción de gravámenes y otras restricciones en condiciones más favorables, especialmente convenidas;
- c) autorizar a una Parte Contratante de menor desarrollo económico relativo dentro de la Zona a adoptar medidas adecuadas a fin de corregir eventuales desequilibrios en su balance de pagos;
- d) autorizar a una Parte Contratante de menor desarrollo económico relativo dentro de la Zona a que aplique, cuando sea necesario y con carácter transitorio, en forma no discriminatoria: y mientras no signifique una reducción de su consumo habitual, medidas adecuadas con el objeto de proteger, la producción nacional de productos incorporados al programa de liberación que sean de importancia básica para su desarrollo económico;
- e) realizar gestiones colectivas en favor de una Parte Contratante de menor desarrollo económico relativo dentro de la Zona, en eses sentido de apoyar y promover, dentro y fuera de la Zona, medidas de carácter financiero o técnico destinadas a lograr la expansión de las actividades productivas ya existentes o a fomentar nuevas actividades, especialmente las que tengan por objeto la industrialización de sus materias primas; y
- f) promover o apoyar, según sea el caso, programas especiales de asistencia técnica de una o más Partes Contratantes destinados a elevar, en países de menor desarrollo económico relativo dentro de la Zona, los niveles de productividad de determinados sectores de producción.

CAPITULO IX

Órganos de la Asociación

Artículo 33.- Son órganos de la Asociación la Conferencia de las Partes Contratantes (denominada en este Tratado "la Conferencia") y el Comité Ejecutivo Permanente (denominado en este Tratado "el Comité").

Artículo 34.- La Conferencia es el órgano máximo de la Asociación. Tomará todas las decisiones sobre los asuntos que exijan resolución conjunta de las Partes Contratantes y tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones:

- a) adoptar las providencias necesarias para la ejecución del presente Tratado y examinar los resultados de la aplicación del mismo;
- b) promover la realización de las negociaciones previstas en el artículo 4 y apreciar sus resultados;
- c) aprobar el presupuesto anual de gastos del Comité y fijar las contribuciones de cada Parte Contratante;

- d) establecer su reglamento y aprobar el reglamento del Comité;
- e) elegir un presidente y dos vicepresidentes para cada período de sesiones;
- f) designar el secretario ejecutivo del Comité; y
- g) entender en los demás asuntos de interés común.

Artículo 35.- La Conferencia estará constituida por delegaciones debidamente acreditadas de las Partes contratantes. Cada delegación tendrá derecho a un voto.

Artículo 36.- La Conferencia se reunirá:

- a) en sesiones ordinarias, una vez por año; y
- b) en sesiones extraordinarias, cuando fuere convocada por el Comité.

En cada período de sesiones la Conferencia fijará la sede y la fecha del siguiente período de sesiones ordinarias.

Artículo 37.- La Conferencia sólo podrá tomar decisiones con la presencia, de por lo menos, dos tercios (2/3) de las Partes Contratantes.

Artículo 38.- Durante los dos primeros años de vigencia del presente Tratado, las decisiones de la Conferencia serán tomadas con el voto afirmativo de, por lo menos, dos tercios (2/3) de las Partes Contratantes y siempre que no haya voto negativo.

Las Partes Contratantes establecerán en la misma forma, el sistema de votación que se adoptará después de este período.

Con el voto afirmativo de dos tercios (2/3) de las Partes Contratantes:

- a) se aprobará el presupuesto anual de gastos del Comité;
- b) se elegirá el presidente y dos vicepresidentes de la Conferencia, así como el Secretario Ejecutivo; y
- c) se fijarán la fecha y la sede de los períodos de sesiones de la Conferencia.

Artículo 39.- El Comité es el órgano permanente de la Asociación encargado de velar por la aplicación de las disposiciones del presente Tratado y tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones y obligaciones:

- a) Convocar la Conferencia;
- b) someter a la aprobación de la Conferencia un programa anual de trabajos así como un proyecto de presupuesto anual de gastos de Comité;
- c) representar a la Asociación ante terceros países y organismos o entidades internacionales, con el objeto de tratar asuntos de interés común. Asimismo, la representará en los contratos y demás actos de derecho público y privado;
- d) realizar los estudios, sugerir las providencias y formular a la Conferencia las recomendaciones que considere conveniente para el mejor cumplimiento del Tratado;
- e) someter a las sesiones ordinarias de la Conferencia un informe anual sobre sus actividades y sobre los resultados de la aplicación del presente Tratado;
- f) solicitar el asesoramiento técnico así como la colaboración de personas y de organismos nacionales e internacionales
- g) tomar las decisiones que le fueran delegadas por la Conferencia; y

h) ejecutar las tareas que le fueren encomendadas por la Conferencia.

Artículo 40.- El Comité estará constituido por un Representante permanente de cada Parte Contratante, con derecho a un voto.

Cada Representante tendrá un Suplente.

Artículo 41.- El Comité tendrá una Secretaría dirigida por un Secretario Ejecutivo y compuesta de personal técnico y administrativo.

El Secretario Ejecutivo, que será elegido por la Conferencia para un período de tres años, renovable por iguales plazos, participará en el plenario del Comité sin derecho a voto.

El Secretario Ejecutivo será el Secretario General de la Conferencia y tendrá, entre otras, las siguientes funciones:

- a) organizar los trabajos de la Conferencia y del Comité;
- b) preparar el proyecto de presupuesto anual de gastos del Comité; y
- c) contratar y admitir al personal técnico y administrativo, de acuerdo con lo dispuesto en el reglamento del Comité.

Artículo 42.- En el desempeño de sus funciones, el Secretario Ejecutivo y el personal de la Secretaría no solicitarán ni recibirán instrucciones de ningún Gobierno ni de entidades nacionales o internacionales. Se abstendrán de cualquier actitud incompatible con su calidad de funcionarios internacionales.

Las Partes Contratantes se comprometen a respetar el carácter internacional de las funciones del Secretario Ejecutivo y del personal de la Secretaría absteniéndose de ejercer sobre los mismos cualquier influencia en el desempeño de sus funciones.

Artículo 43.- A fin de facilitar el estudio de problemas específicos, el Comité podrá establecer comisiones consultivas integradas por representantes de los diversos sectores de las actividades económicas de cada una de las Partes Contratantes.

Artículo 44.- El Comité solicitará para los órganos de la Asociación, el asesoramiento técnico de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL) y de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Interamericano Económico y Social de la Organización de los Estados Americanos (CIES).

Artículo 45.- El Comité se constituirá a los sesenta días de la entrada en vigencia del presente Tratado y tendrá su sede en la ciudad de Montevideo.

CAPITULO X

Personalidad jurídica - inmunidades y privilegios

Artículo 46.- La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio gozará de completa personalidad jurídica y especialmente de capacidad para:

- a) contratar;
- b) adquirir los bienes muebles e inmuebles indispensables para la realización de sus objetivos y disponer de ellos;
- c) demandar en juicio; y
- d) conservar fondos en cualquier moneda y hacer las transferencias necesarias.

Artículo 47.- Los representantes de las Partes Contratantes, así como los funcionarios y asesores internacionales de la Asociación gozarán en la Zona de las inmunidades y privilegios diplomáticos y demás necesarios para el ejercicio de sus funciones.

Las Partes Contratantes se comprometen a celebrar en el plazo más breve posible un acuerdo destinado a reglamentar lo dispuesto en el párrafo anterior, en el cual se definirán dichos privilegios e inmunidades.

La Asociación celebrará un acuerdo con el Gobierno de la República Oriental del Uruguay a efectos de precisar los privilegios e inmunidades de que gozarán dicha Asociación, sus órganos y sus funcionarios y asesores internacionales

CAPITULO XI

Disposiciones diversas

Artículo 48.- Ninguna modificación introducida por una Parte Contratante en el régimen de imposición de gravámenes a la importación podrá significar un nivel de gravámenes menos favorable que el vigente antes de la modificación, para cada uno de los productos que fueren objeto de concesiones a las demás Partes Contratantes.

Se exceptúa del cumplimiento de la exigencia establecida en el párrafo anterior la actualización del aforo ("pauta del valor mínimo") para la aplicación de gravámenes aduaneros, siempre que esta actualización responda, exclusivamente al valor real de la mercadería. En este caso el valor no incluye los gravámenes aduaneros aplicados a la mercadería.

Artículo 49.- Para la mejor ejecución de las disposiciones del presente Tratado, las Partes Contratantes procurarán, en el más breve plazo posible:

- a) Fijar los criterios que serán adoptados para la determinación del origen de las mercaderías, así como su condición de materias primas, productos semielaborados o productos elaborados;
- b) Simplificar y uniformar los trámites y formalidades relativas al comercio recíproco;
- c) Establecer una nomenclatura tarifaria que sirva de base común para la presentación de las estadísticas y la realización de las negociaciones previstas en el presente Tratado;
- d) Determinar lo que se considera tráfico fronterizo para los efectos del artículo 19; y
- e) Establecer los criterios para la caracterización del "dumping" y otras prácticas desleales de comercio y los procedimientos al respecto.

Artículo 50.- Los productos importados desde la Zona por una Parte Contratante no podrán ser reexportados, salvo cuando para ello hubiere acuerdo entre las Partes Contratantes interesadas.

No se considerará reexportación, si el producto fuere sometido en el país importador a un proceso de industrialización o elaboración cuyo grado será calificado por el Comité.

Artículo 51.- Los productos importados o exportados por una Parte Contratante gozarán de libertad de tránsito dentro de la Zona y estarán sujetos, exclusivamente, al pago de las tasas normalmente aplicables a la prestación de servicios.

Artículo 52.- Ninguna Parte Contratante podrá favorecer sus exportaciones mediante subsidios u otras medidas que pueden perturbar las condiciones normales de competencia dentro de la Zona.

No se considera subsidio la exoneración en favor de un producto exportado, de los derechos o impuestos que graven el producto o sus componentes cuando se destine al consumo interno, ni la devolución de esos derechos e impuestos ("draw back").

Artículo 53.- Ninguna disposición del presente Tratado será interpretada como impedimento para la adopción y el cumplimiento de medidas destinadas a la:

- a) protección de la moralidad pública;
- b) aplicación de leyes y reglamentos de seguridad;
- c) regulación de las importaciones o exportaciones de armas, municiones y otros materiales de guerra y, en circunstancias excepcionales, de todos los demás artículos militares, siempre que no interfieran con lo dispuesto en el artículo 51 y en los Tratados sobre libre tránsito irrestricto vigentes en las Partes Contratantes;
- d) protección de la vida y salud de las personas, los animales y los vegetales;
- e) importación y exportación de oro y plata metálicos;
- f) protección del patrimonio nacional de valor artístico, histórico o arqueológico; y
- g) exportación, utilización y consumo de materiales nucleares, productos radiactivos o cualquier otro material utilizable en el desarrollo o aprovechamiento de la energía nuclear.

Artículo 54.- Las Partes Contratantes empeñaran sus máximos esfuerzos en orientar sus políticas hacia la creación de condiciones favorables al establecimiento de un mercado común latinoamericano. A tal efecto, el Comité procederá a realizar estudios y a considerar proyectos y planes tendientes a la consecución de dicho objetivo, procurando coordinar sus trabajos con los que realizan otros organismos internacionales.

CAPITULO XII

Cláusulas finales

Artículo 55.- El presente Tratado no podrá ser firmado con reservas, ni podrán éstas ser recibidas en ocasión de su ratificación o adhesión.

Artículo 56.- El presente Tratado será ratificado por los Estados Signatarios en el más breve plazo posible

Los Instrumentos de Ratificación serán depositados ante el Gobierno de la República Oriental del Uruguay, el cual comunicará la fecha de depósito a los Gobiernos de los Estados que hayan firmado el presente Tratado y a los que en su caso hayan adherido.

Artículo 57.- El presente Tratado entrará en vigor treinta días después del depósito del tercer Instrumento de Ratificación, con relación a los tres primeros países que lo ratifiquen; y, para los demás signatarios, el trigésimo día posterior al depósito del respectivo Instrumento de Ratificación, y en el orden en que fueren depositadas las ratificaciones.

El Gobierno de la República Oriental del Uruguay notificará al Gobierno de cada uno de los Estados Signatarios la fecha de la entrada en vigor del presente Tratado.

Artículo 58.- Después de su entrada en vigor, el presente Tratado quedará abierto a la adhesión de los demás Estados Latinoamericanos, que deberán depositar, a tal efecto, ante el Gobierno de la República Oriental del Uruguay el correspondiente Instrumento de Adhesión. El Tratado entrará en vigor para el Estado adherente treinta días después del depósito del respectivo Instrumento.

Los Estados adherentes efectuarán las negociaciones a que se refiere el artículo 4, en la sesión de la Conferencia inmediatamente posterior a la fecha de depósito del Instrumento de Adhesión.

Artículo 59.- Cada Parte Contratante comenzará a beneficiarse de las concesiones ya otorgadas entre sí por las demás Partes Contratantes, a partir de la fecha en que entren en vigor las reducciones de gravámenes y demás restricciones negociadas por ellas sobre la base de reciprocidad y cumplidos los compromisos mínimos a que se refiere el artículo 5, acumulados durante el período transcurrido desde la entrada en vigor del presente Tratado.

Artículo 60.- Las Partes Contratantes podrán introducir enmiendas al presente Tratado, las cuales serán formalizadas en protocolos que entrarán en vigor una vez que hayan sido ratificados por todas las Partes Contratantes y depositados los respectivos Instrumentos.

Artículo 61.- Expirado el plazo de doce (12) años, a contar desde la fecha de entrada en vigor del presente Tratado, las Partes Contratantes procederán a examinar los resultados obtenidos en virtud de su aplicación, e iniciarán las negociaciones colectivas necesarias para la mejor consecución de los objetivos del Tratado y, si fuere oportuno, para adaptarlo a una nueva etapa de integración económica.

Artículo 62.- Las disposiciones del presente Tratado no afectarán los derechos y obligaciones resultantes de convenios suscritos por cualquiera de las Partes Contratantes con anterioridad a la entrada en vigor del presente Tratado.

Cada Parte Contratante tomará, sin embargo, las providencias necesarias para armonizar las disposiciones de los convenios vigentes con los objetivos del presente Tratado.

Artículo 63.- El presente Tratado tendrá duración ilimitada.

Artículo 64.- La Parte Contratante que desee desligarse del presente Tratado deberá comunicar esa intención a las demás Partes Contratantes en una de las sesiones ordinarias de la Conferencia, efectuando la entrega formal del documento de denuncia en la sesión ordinaria siguiente.

Formalizada la denuncia, cesarán automáticamente para el Gobierno denunciante los derechos y obligaciones que corresponden a su condición de Parte Contratante, exceptuando los referentes a las reducciones de gravámenes y demás restricciones recibidas u otorgadas en cumplimiento del programa de liberación, las cuales continuarán en vigor por un período de cinco años, a partir de la fecha de la formalización de la denuncia.

El plazo indicado en el párrafo anterior podrá ser disminuido, en casos debidamente fundados, por acuerdo de la Conferencia y a petición de Parte Contratante interesada.

Artículo 65.- El presente Tratado se denominará Tratado de Montevideo.

EN FE DE LO CUAL, los Plenipotenciarios que suscriben, habiendo depositado sus Plenos Poderes, hallados en buena y debida forma, firman el presente Tratado en nombre de sus respectivos Gobiernos.

HECHO en la ciudad de Montevideo, a los dieciocho días del mes de febrero del año mil novecientos sesenta, en un original en los idiomas español y portugués, siendo ambos textos igualmente válidos. El Gobierno de la República Oriental del Uruguay será el depositario del presente Tratado y enviará copias debidamente autenticadas del mismo a los Gobiernos de los demás países signatarios y adherentes.

Por el Gobierno de la Republica de la Argentina:
Diógenes Taboada

Por el Gobierno de la Republica de los Estados Unidos de Brasil:
Horácio Lafer

Por el Gobierno de la Republica de Chile:
Gemar Vergara Donoso
Domingo Arte

Por el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos:
Manuel Tello

Por el Gobierno de Paraguay:
Raul Sapena Pastor
Ezequiel Gonzalez Alsina
Ramon Chamorro

Por el Gobierno de Perú:
Herman C. Bellindo
Gonzalo N. de Aramburu

Por el Gobierno de la Republica Oriental de Uruguay
Homero Martinez Montero
Mateo J. Magariños

PROTOCOLO N° I

SOBRE NORMAS Y PROCEDIMIENTOS PARA LAS NEGOCIACIONES

En el momento de la firma del Tratado que establece una Zona de Libre Comercio e instituye la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Tratado de Montevideo), los Representantes que lo firman, debidamente autorizados por sus Gobiernos, convienen en el siguiente Protocolo:

TÍTULO I

Cálculo de las Medias Ponderadas

1. Para los fines del Artículo 5 del Tratado de Montevideo, se entenderá que de las negociaciones para la formación de las Listas Nacionales deberá resultar, entre la media ponderada de los gravámenes vigentes para terceros países y la que regirá para las importaciones provenientes de la Zona, una diferencia no inferior al producto del ocho por ciento (8%) de la media ponderada de los gravámenes vigentes para terceros países por el número de años de vigencia del Tratado.

2. Por lo tanto, el mecanismo de reducción se basará en dos medias ponderadas: una, la que corresponde al promedio de los gravámenes vigentes para terceros países y, otra, la que se refiere al promedio de los gravámenes que regirán para las importaciones del área.

3. Cada una de esas medias ponderadas se calculará dividiendo el monto total de los importes de los gravámenes que corresponderían a la importación del conjunto de los artículos considerados, por el valor total de las importaciones de ese conjunto.

4. Este cálculo dará para cada media ponderada una expresión en porcentaje (o "ad valorem"). La comparación de ambas es la que deberá arrojar una diferencia no inferior al

producto que resulte de multiplicar el factor 0,08 (o sea ocho por ciento) por el número de años transcurridos.

5. La fórmula anterior se expresa de la siguiente manera:

$$t = T (1-0,08n) \text{ en la cual}$$

t = media ponderada de los gravámenes que regirán para las importaciones procedentes de la Zona;

T = media ponderada de los gravámenes vigentes para terceros países;

n = número de años de vigencia del Tratado.

6. Para el cálculo de las medias ponderadas correspondientes a cada uno de las Partes Contratantes se tomarán en consideración:

- a) los productos originarios del territorio de las demás Partes Contratantes importados de la Zona en el trienio anterior y los nuevos productos que sean incluidos en la respectiva Lista Nacional como resultado de negociaciones;
- b) el valor total de las importaciones de toda procedencia de cada uno de los productos a que se refiere el inciso a) en el trienio previo a cada negociación; y
- c) los gravámenes a las importaciones desde terceros países vigentes el día treinta y uno de diciembre inmediatamente anterior a las negociaciones y los gravámenes a las importaciones desde la Zona que entrarán en vigor el día primero de enero siguiente a esas negociaciones.

7. Las Partes Contratantes podrán excluir de los productos a que se refiere el inciso a), aquellos de valor poco significativo, siempre que los mismos no representen en conjunto más del cinco por ciento (5%) del valor de las importaciones desde la Zona.

TÍTULO II

Intercambio de Informaciones

8. Las Partes Contratantes deberán proporcionarse, por intermedio del Comité Ejecutivo Permanente, informaciones tan completas como sea posible sobre:

- a) estadísticas de las importaciones y exportaciones (valores en dólares y cantidades, tanto por país de procedencia como de destino), así como de las producciones y de los consumos nacionales;
- b) legislación y reglamentaciones aduaneras;
- c) legislación, reglamentaciones y prácticas cambiarias, monetarias, fiscales y administrativas referentes a las exportaciones e importaciones;
- d) tratados y acuerdos internacionales de comercio cuyas disposiciones se relacionen con el Tratado;
- e) regímenes de subsidios directos o indirectos a la producción o a las exportaciones, inclusive sistemas de precios mínimos; y
- f) regímenes de comercio estatal.

9. En lo posible, estas informaciones deberán estar permanentemente a disposición de las Partes Contratantes. Ellas serán especialmente actualizadas, con suficiente anticipación a la fecha de iniciación de las negociaciones anuales.

TÍTULO III

Negociación de las Listas Nacionales

10. Antes del día treinta de junio de cada año, las Partes Contratantes deberán proporcionarse recíprocamente, por intermedio del Comité Ejecutivo Permanente, la nómina de los productos para los cuales solicitan concesiones y, antes del día quince de agosto de cada año (con excepción del primer año que será antes del 1° de octubre), la nómina preliminar de los artículos sobre los cuales están dispuestas a ofrecer concesiones.

11. El día primero de setiembre de cada año (con excepción del primer año que será antes del 1° de noviembre) las Partes Contratantes iniciarán la negociación de las concesiones que cada una de ellas efectuará al conjunto de las demás. La apreciación de estas concesiones se hará en forma multilateral, sin perjuicio de que las negociaciones se realicen por pares o grupos de países, según el interés que exista respecto de determinados productos.

12. Concluida esta fase de las negociaciones, el Comité Ejecutivo Permanente efectuará las comprobaciones a que se refiere el Título I de este Protocolo y comunicará a cada Parte Contratante en el plazo más breve, el porcentaje en que sus concesiones individuales rebajan la media ponderada de los gravámenes vigentes para las importaciones provenientes de la zona, en relación con la media ponderada de los gravámenes vigentes para terceros países.

13. Cuando las concesiones negociadas no alcance a cumplir el correspondiente compromiso mínimo, se proseguirán las gestiones entre las Partes Contratantes, de modo que, a más tardar el día primero de noviembre de cada año, se dé a publicidad simultáneamente por cada una de las Partes Contratantes a la nómina de reducciones de gravámenes y otras restricciones que entrarán en vigor a partir del día primero de enero siguiente.

TÍTULO IV

Negociación de la Lista Común

14. Durante cada trienio y, a más tardar, el día treinta y uno de mayo del tercero, sexto, noveno y duodécimo años de vigencia del Tratado, el Comité Ejecutivo Permanente suministrará a las Partes Contratantes informaciones estadísticas del valor y volumen de los productos que se han intercambiado en la Zona durante el trienio precedente, indicando la proporción que cada uno de ellos ha tenido en el intercambio global.

15. Antes del día treinta de junio del tercero, sexto y noveno años de vigencia del Tratado, las Partes Contratantes intercambiarán la nómina de productos cuya inclusión en la Lista Común deseen negociar.

16. Las Partes Contratantes procederán a negociar multilateralmente, de manera tal que, antes del día treinta de noviembre del tercero, sexto, noveno y duodécimo años, quede constituida la Lista Común con productos cuyo valor satisfaga los compromisos mínimos a que se refiere el Artículo 7° del Tratado.

TÍTULO V

Disposiciones Especiales y Transitorias

17. En las negociaciones a que se refiere este Protocolo, se tomarán en consideración los casos en los cuales diferentes niveles de gravámenes sobre ciertos productos determinen condiciones no equitativas de competencia entre los productores de la Zona.

18. Con este fin, se procurará la equiparación previa de tarifas o cualquier otro procedimiento adecuado para obtener la más efectiva reciprocidad.

EN FE DE LO CUAL, los respectivos Representantes firman el presente Protocolo.

HECHO en la ciudad de Montevideo, a los dieciocho días del mes de febrero de mil novecientos sesenta, en un original en los idiomas español y portugués, siendo ambos textos igualmente válidos.

El Gobierno de la República Oriental del Uruguay será el depositario del presente Protocolo y enviará copias debidamente autenticadas del mismo a los Gobiernos de los demás países signatarios y adherentes.

PROTOCOLO N° II

SOBRE CONSTITUCIÓN DE UN COMITÉ PROVISIONAL

En el momento de la firma del Tratado que establece una zona de libre comercio e instituye la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Tratado de Montevideo), los Representantes que lo firman, debidamente autorizados por sus Gobiernos, considerando la necesidad de adoptar y coordinar medidas que faciliten la entrada en vigor del Tratado, convienen lo siguiente:

1. Se constituye un Comité Provisional formado por un Representante de cada Estado signatario. Cada representante tendrá un suplente.

En su primera reunión el Comité Provisional elegirá de su seno un Presidente y dos Vicepresidentes.

2. Competerá al Comité Provisional:

- a) elaborar su reglamento interno;
- b) preparar dentro de los sesenta días de la fecha de su instalación el respectivo programa de trabajos, estableciendo su presupuesto de gastos y las contribuciones de cada país;
- c) tomar las providencias y preparar los documentos necesarios para la presentación del Tratado a las Partes Contratantes del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (G.A.T.T.);
- d) convocar y preparar la organización de la primera Conferencia de las Partes Contratantes;
- e) reunir y preparar las informaciones y estadísticas necesarias para la realización de la primera serie de negociaciones relativas al cumplimiento del programa de liberación previsto en el Tratado;
- f) realizar o promover la ejecución de estudios y trabajos, así como tomar las providencias que fueren necesarias, en el interés común, durante el período de su funcionamiento; y
- g) preparar un anteproyecto de acuerdo sobre los privilegios e inmunidades a que se refiere el Artículo 47 del Tratado.

3. En los asuntos de carácter técnico asesorarán al Comité Provisional la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (C.E.P.A.L.) y el Consejo Interamericano Económico y Social de la Organización de los Estados Americanos (C.I.E.S.), en los mismos términos establecidos en el Protocolo existente al respecto.

4. El Comité Provisional designará un Secretario Administrativo y demás personal necesario.

5. El Comité Provisional se instalará el 1° de abril de 1960, necesitando un mínimo de cuatro miembros para tomar decisiones. Hasta esa fecha continuará actuando la Mesa de la Conferencia Intergubernamental para el establecimiento de una Zona de Libre Comercio entre países de América Latina y al solo efecto de la instalación del Comité Provisional.

6. El Comité Provisional permanecerá en funciones hasta que se constituya el Comité Ejecutivo Permanente previsto en el Artículo 33 del Tratado.

7. El Comité Provisional tendrá su sede en la ciudad de Montevideo.

8. Se encomienda a la Mesa de la citada Conferencia solicitar al Gobierno de la República Oriental del Uruguay que adelante las sumas necesarias para atender el pago de los sueldos del personal y a los gastos de instalación y funcionamiento del Comité Provisional durante los primeros noventa días. Dichas sumas serán reembolsadas posteriormente por los Estados signatarios del presente Tratado.

9. El Comité Provisional hará gestiones ante los Gobiernos signatarios en el sentido de asegurar para los miembros de las representaciones en el Comité Provisional, así como para los funcionarios y asesores internacionales de éste, las inmunidades y privilegios que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones.

EN FE DE LO CUAL, los respectivos Representantes firman el presente Protocolo.

HECHO, en la ciudad de Montevideo, a los dieciocho días del mes de febrero del año mil novecientos sesenta, en un original en los idiomas español y portugués, siendo ambos textos igualmente válidos. El Gobierno de la República Oriental del Uruguay será el depositario del presente Protocolo y enviará copias debidamente autenticadas del mismo a los gobiernos de los demás países signatarios y adherentes.

PROTOCOLO N° III

SOBRE LA COLABORACIÓN DE LA COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA DE LAS NACIONES UNIDAS (C.E.P.A.L.) Y DEL CONSEJO INTERAMERICANO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (C.I.E.S.)

En el momento de la firma del Tratado que establece una zona de libre comercio e instituye la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Tratado de Montevideo), los Representantes que lo firman, debidamente autorizados por sus Gobiernos, convienen los siguientes:

1. En relación con lo previsto en el Artículo 44 del Tratado y en atención a que la Secretaría Ejecutiva de la C.E.P.A.L. y la Secretaría Ejecutiva del C.I.E.S. han aceptado prestar su asesoramiento técnico a los órganos de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, un representante de cada una de esas secretarías participará en las sesiones del Comité Ejecutivo Permanente de la referida Asociación, cuando se consideren asuntos que, a juicio del mismo, sean de carácter técnico.

2. La designación de los aludidos representantes se efectuará previa conformidad de los miembros de dicho Comité.

EN FE DE LO CUAL, los respectivos Representantes firman el presente Protocolo.

HECHO en la ciudad de Montevideo, a los dieciocho días del mes de febrero del año mil novecientos sesenta, en un original en los idiomas español y portugués, siendo ambos textos igualmente válidos. El Gobierno de la República Oriental del Uruguay será el depositario del presente Protocolo y enviará copias debidamente autenticadas del mismo a los Gobiernos de los demás países signatarios y adherentes.

PROTOCOLO N° IV

SOBRE COMPROMISOS DE COMPRA VENTA DE PETRÓLEO Y SUS DERIVADOS

En el momento de la firma del Tratado que establece una zona de libre comercio e instituye la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Tratado de Montevideo), los Representantes que lo firman, debidamente autorizados por sus Gobiernos, convienen en lo siguiente:

Declarar que las disposiciones del Tratado de Montevideo, firmado el 18 de febrero de 1960, no se aplican a los compromisos de compra-venta de petróleo y sus derivados resultantes de convenios celebrados por los países signatarios del presente Protocolo con anterioridad a la fecha de la firma del referido Tratado.

EN FE DE LO CUAL, los respectivos representantes firman el presente Protocolo.

HECHO en la ciudad de Montevideo, a los dieciocho días del mes de febrero del año mil novecientos sesenta, en un original en los idiomas español y portugués, siendo ambos textos igualmente válidos.

El Gobierno de la República Oriental del Uruguay será el depositario del presente Protocolo y enviará copias debidamente autenticadas del mismo a los gobiernos de los demás países signatarios y adherentes.

PROTOCOLO N° V

SOBRE TRATAMIENTO ESPECIAL A FAVOR DE BOLIVIA Y PARAGUAY

En el momento de la firma del Tratado que establece una zona de libre comercio e instituye la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Tratado de Montevideo), los Representantes que lo suscriben, debidamente autorizados por sus Gobiernos, convienen lo siguiente:

Declarar que Bolivia y Paraguay se encuentran actualmente en situación de invocar a su favor los tratamientos especiales previstos en el Tratado para países de menor desarrollo económico relativo dentro de la zona de libre comercio.

EN FE DE LO CUAL, los respectivos Representantes firman el presente Protocolo.

HECHO en la ciudad de Montevideo, a los dieciocho días del mes de febrero del año mil novecientos sesenta, en un original en los idiomas español y portugués, siendo ambos textos igualmente válidos.

El Gobierno de la República Oriental del Uruguay será el depositario del presente Protocolo y enviará copias debidamente autenticadas del mismo a los Gobiernos de los demás países signatarios y adherentes.

RESOLUCIÓN N° I

LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UNA ZONA DE LIBRE COMERCIO ENTRE PAISES DE AMÉRICA LATINA

VISTO: el informe que ha elevado a la Conferencia la Reunión de Representantes Gubernamentales de Bancos Centrales, celebrada en Montevideo en enero de 1960;

CONSIDERANDO: que es conveniente continuar los estudios sobre pagos y créditos que faciliten la financiación de las transacciones intrazonales y alcanzar, por lo tanto, los objetivos perseguidos con el Tratado que establece una zona de libre comercio e instituye la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio,

RESUELVE

PRIMERO. Tomar nota del informe mencionado.

SEGUNDO. Solicitar al Comité Provisional la convocatoria de reuniones informales de expertos gubernamentales de Bancos Centrales de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay, las que serán organizadas por la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina (C.E.P.A.L.).

TERCERO. Dichas reuniones tendrán por objeto la prosecución de los estudios sobre créditos y pagos que faciliten la financiación de las transacciones en la Zona y alcanzar por lo tanto, los objetivos perseguidos en el Tratado referido.

CUARTO. Solicitar a la Comisión Económica para América Latina (C.E.P.A.L.), al Congreso Interamericano Económico Social de la Organización de los Estados Americanos (C.I.E.S.) y al Fondo Monetario Internacional (F.M.I.) su asesoramiento y asistencia técnica.

QUINTO. Hacer extensiva la invitación a expertos de Bancos Centrales de países que hayan adherido a dicho Tratado.

Montevideo, 18 de febrero de 1960.

RESOLUCIÓN N° II

La Conferencia Intergubernamental para el Establecimiento de una Zona de Libre Comercio entre Países de América Latina,

CONSIDERANDO: que Bolivia ha participado con elevado espíritu de colaboración en las negociaciones para la conclusión del Tratado que establece una zona de libre comercio e instituye la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio;

CONSIDERANDO: los motivos expresados por la Delegación de Bolivia, en el sentido de que, por razones de fuerza mayor, no puede suscribir, en la fecha, el referido Tratado,

RESUELVEN: conceder un plazo de cuatro (4) meses al Gobierno de Bolivia para que suscriba el referido Tratado en calidad de Estado signatario.

Montevideo, 18 de febrero de 1960.