

COLEÇÃO **RELAÇÕES
INTERNACIONAIS**

SÉRIE Parcerias
Estratégicas
com o Brasil

Miriam Gomes Saraiva

Encontros e Desencontros

O lugar da Argentina na política externa brasileira

FINOTRACO
FT
EDITORA





COLEÇÃO
RELAÇÕES
INTERNACIONAIS

SÉRIE Parcerias
Estratégicas
com o Brasil

Miriam Gomes Saraiva

Encontros e desencontros:
o lugar da Argentina na
política externa brasileira



PETROBRAS



FINO TRAÇO



Belo Horizonte
2012



Todos os direitos reservados à
Fino Traço Editora Ltda.
© Miriam Gomes Saraiva

Este livro ou parte dele não pode ser reproduzido
por qualquer meio sem a autorização da editora.

As ideias contidas neste livro são de responsabilidade de seu autor
e não expressam necessariamente a posição da editora.

CIP-BRASIL CATALOGAÇÃO-NA-FONTE | SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVRO, RJ

S247e

Saraiva, Miriam Gomes

Encontros e desencontros : o lugar da Argentina na política externa brasileira / Miriam
Gomes Saraiva. – Belo Horizonte, MG : Fino Traço, 2012.

160p. (Relações internacionais ; 5)

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-8054-043-7

1. Brasil – Relações exteriores – Argentina. 2. Argentina – Relações exteriores – Brasil.
3. Política internacional. 4. Política econômica. I. Título. II. Série
12-0954.

CDD: 327.81082

CDU: 327(81:82)

16.02.12

27.02.12

033300




COORDENAÇÃO EDITORIAL

COLEÇÃO RELAÇÕES INTERNACIONAIS


Antônio Carlos Lessa | UNB
Henrique Altemani de Oliveira | PUC-SP

Fino Traço Editora Ltda.
Rua dos Caetés, 530 sala 1113 – Centro
Belo Horizonte, MG, Brasil
Telefax: (31) 3212 9444
www.finotracoeditora.com.br





A área de Relações Internacionais tem crescido substancialmente ao longo das últimas décadas no Brasil, traduzindo tanto a complexidade da inserção internacional do país, quanto a dinamização do debate social sobre os temas relativos à política externa e à política internacional contemporânea. A Coleção Relações Internacionais publica estudos científicos originais sobre os grandes temas da agenda internacional contemporânea, em suas múltiplas perspectivas. Os trabalhos versam sobre Política Internacional, Economia Política Internacional, Política Externa Brasileira, Direito das Relações Internacionais, Teoria das Relações Internacionais, Análise da Política Externa e História das Relações Internacionais.







Sumário

Introdução	13
------------------	----

CAPÍTULO 1

Visões brasileiras da Argentina de 1822 a 1978: o papel da cordialidade oficial em um marco de rivalidades.....	21
---	----

1.1 – Rivalidade e construção da cordialidade oficial	22
1.1.1 – A Argentina nas percepções de um Brasil republicano	27
1.2 – A cordialidade oficial	29
1.3 – A deterioração da cordialidade oficial e a alternância de momentos de cooperação com comportamentos de rivalidade	37
1.3.1 – Crescimento econômico brasileiro e relações difíceis.....	47
1.4 – Rivalidade x cordialidade oficial: a construção da cooperação.....	55

CAPÍTULO 2

Do entendimento à parceria	57
----------------------------------	----

2.1 – O entendimento: mudanças na política externa brasileira e a aproximação com a Argentina	58
2.1.1 – O ano atípico	66
2.2 – Democratização e integração: a parceria.....	69
2.3 – Do entendimento à parceria.....	79

CAPÍTULO 3

Encontros e desencontros na construção do Mercosul	81
--	----

3.1 – A parceria em questão: construção do Mercosul, democracia como valor e os desencontros nas políticas macroeconômicas e políticas externas	83
3.1.1 – Eixo bilateral Brasil-Argentina	101
3.2 – A crise do Mercosul: entre a dimensão sul-americana e a disposição política de seguir em frente com a parceria	110
3.2.1 – A crise argentina de 2001 e o relançamento do Mercosul	117
3.3 – Reflexões sobre o período.....	119



CAPÍTULO 4

Novo contexto político e a redefinição do Mercosul:
avanços e limites..... 121

4.1 – O novo cenário da política externa brasileira, o Mercosul
e a Argentina..... 122

4.1.1 – O papel do Mercosul e o eixo bilateral Brasil-Argentina
nesse projeto..... 132

4.1.2 – Avanços e obstáculos na dimensão bilateral..... 137

4.2 – A redefinição e os limites do Mercosul e da parceria Brasil-Argentina..... 141

Conclusão 143

Referências bibliográficas 151



A Vicente Palermo








Agradecimentos


Gostaria em primeiro lugar de agradecer a Antonio Carlos Lessa, que foi o coordenador do projeto sobre Parcerias Estratégicas, idealizador desta coleção e quem me propôs escrever este livro. Sem muito alarde, a contribuição dele para os estudos das Relações Internacionais no Brasil tem sido fundamental.

Gostaria também de agradecer a Cristiane Baptista, que, com muita disposição e atenção, fez a revisão deste livro.

Agradeceria também, de forma difusa, a amigos e colegas argentinos, da política e da academia, que, entre uma e outra conversa informal, foram me despertando curiosidades e reflexões que foram fundamentais para o conteúdo deste livro.



Por fim, e talvez o mais importante, agradeço a Vicente Palermo, meu companheiro, a quem dedico este livro. Em toda a trajetória da obra ele fez comentários e observações cuidadosas, aguentou os momentos em que o livro era a prioridade e, mais que tudo, deu sentido para que eu dedicasse minha carreira acadêmica a estudar a interação entre o Brasil e a Argentina em seus diferentes formatos.



Lista de Siglas

ABACC – Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares
AIEA – Agência Internacional de Energia Atômica
ALADI – Associação Latino-Americana de Integração
ALCA – Área de Livre Comércio das Américas
ALCSA – Área de Livre Comércio Sul-Americana
ALALC – Associação Latino-Americana de Livre Comércio
BASIC – Brasil, África do Sul, Índia e China
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CASA – Comunidade Sul-Americana de Nações
CECLA – Comissão Especial de Coordenação Latino-Americana
CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CGT – Confederação Geral do Trabalho
CTMSP – Centro Tecnológico da Marinha de São Paulo
FOCEM – Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul
IBSA – Índia, Brasil e África do Sul
II PND – II Plano Nacional de Desenvolvimento
IIRSA – Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
ISEB – Instituto Superior de Estudos Brasileiros
MAC – Mecanismo de Adaptação Competitiva
Mercosul – Mercado Comum do Sul
MTCR – Regime de Controle de Tecnologias Missilísticas
NAFTA – Acordo de Livre Comércio da América do Norte
OEA – Organização dos Estados Americanos
OMC – Organização Mundial do Comércio
OPA – Operação Pan-Americana
OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte
Pacto ABC – Pacto entre Argentina, Brasil e Chile
PEI – Política Externa Independente
PIB – Produto Interno Bruto
PICE – Programa de Integração e Cooperação Econômica
PT – Partido dos Trabalhadores
TEC – Tarifa Externa Comum
TIAR – Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
TNP – Tratado de Não Proliferação Nuclear
UE – União Europeia
UIA – União Industrial Argentina
Unasul – União das Nações Sul-Americanas
Unctad – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento



Introdução

Em um histórico de rivalidade e cooperação, é a partir da formação dos dois estados no século XIX que a Argentina ocupa um lugar de destaque nos marcos da política externa brasileira. Com a herança das disputas entre dois impérios coloniais, a Argentina foi identificada inicialmente pelos pensadores da política externa brasileira como um estado com o qual o Brasil disputava territórios. No decorrer do século XIX, as perspectivas frente à Argentina de rivalidade – principalmente – e cooperação – em menor medida – foram se instalando no arco do comportamento externo brasileiro como dois lados de uma mesma moeda. Progressivamente, foram se impondo os padrões da cordialidade oficial, que acomodou essas duas dimensões, internalizou normas de comportamento que vigoraram até a segunda metade do século XX e evitou que a rivalidade desse lugar a uma inimizade que se traduzisse, por sua vez, em violência. Do segundo pós-guerra ao final da década de 1970 a cordialidade oficial experimentou avanços e recuos com momentos de maior cooperação, como o espírito de Uruguaiana, ou de maior rivalidade, como as negociações dos recursos hídricos da Bacia do Rio da Prata. Por fim, a partir do final da década de 1970, elementos do que Russell e Tokatlian (2003) chamam de “cultura de amizade” foram sendo incorporados nas relações entre os dois países, dando lugar ao processo de integração iniciado em 1985 e, mais tarde, ao Mercosul. Atualmente, a Argentina ocupa um lugar de destaque na política externa brasileira, e a perspectiva da construção de uma parceria estratégica de longo prazo entre os dois países provoca o interesse de estudiosos das relações internacionais. Dentre os países vizinhos, a Argentina é para o Brasil um interlocutor especial, diferente dos demais, com o qual a diplomacia brasileira vem mantendo um eixo de interação política há muitos anos, e onde a ideia de parceria estratégica vem sendo muitas vezes mencionada.

Encontros e desencontros: o lugar da Argentina na política externa brasileira é parte de um projeto mais amplo sobre as “Parcerias Estratégicas do Brasil: a construção do conceito e as experiências em curso”, financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico nos marcos do Edital Renato Archer, e coordenado por Antonio Carlos Lessa, da Universidade de Brasília. Esse projeto busca definir o sentido da “parceria estratégica” e examinar as perspectivas brasileiras com seus principais parceiros externos.

O governo de Lula da Silva trouxe modificações no campo da política externa, que teve como objetivos principais o fortalecimento da presença internacional do país como potência de corte global e a construção da liderança brasileira na América do Sul. Dentro dessa nova orientação de política externa, a diversificação de parceiros tornou-se importante. A perspectiva de revisar as instituições internacionais e modificá-las em favor dos países do Sul reforçou a necessidade de se ter aliados nos fóruns multilaterais. As chamadas “parcerias estratégicas”, entendidas de diferentes formas de acordo com o interlocutor, começaram a ganhar espaço no espectro da diplomacia brasileira.

Na edição especial da *Revista Brasileira de Política Internacional* sobre a política externa do governo do presidente Lula, Lessa (2010) destaca que o conceito de parceria estratégica foi estruturado nos marcos do pensamento da diplomacia brasileira durante o governo do presidente Ernesto Geisel, nos marcos do Pragmatismo Responsável. Em tempos recentes, com a política externa de Lula, o termo foi sendo utilizado em diferentes situações de cooperação bilateral em termos políticos e econômicos. Lessa (2010:120) sugere então um teste para o conceito de parceria estratégica do Brasil com outros estados examinando o grau de intercâmbios comerciais e investimentos; a densidade do diálogo político; os canais de diálogo; a convergência das agendas em foros multilaterais; e o envolvimento em projetos de desenvolvimento comuns.

Nos marcos desse projeto, o objetivo deste livro é analisar e explicar um caso considerado prioritário no arco das parcerias estratégicas brasileiras atuais, por um lado, através de um viés histórico e, por outro, concentrando-se nas especificidades dos últimos anos do século XX e na passagem para o século XIX.

Combinando uma perspectiva histórica explicativa baseada em um ciclo de longa duração com uma análise mais profunda e com um perfil de curta duração, este livro visa introduzir reflexões sobre um viés novo do relacionamento bilateral do Brasil com a Argentina – as visões brasileiras da Argentina durante os últimos dois séculos –, assim como fornecer subsídios para se pensar em possibilidades e limites de uma parceria estratégica entre ambos. Como complemento, agrega informações sobre as relações entre os dois países.

A obra de Roberto Russell e Juan Gabriel Tokatlian *El lugar de Brasil en la política exterior argentina* (2003) contribuiu para o desenvolvimento deste livro. Parte da literatura fundamental para se entender as especificidades do relacionamento da Argentina com o Brasil, despertou-me o interesse pelas percepções um do outro e a curiosidade pelo caminho oposto:

as visões existentes no Brasil sobre o parceiro argentino. E o título aponta nesse sentido.

Encontros e desencontros: o lugar da Argentina na política externa brasileira parte de algumas hipóteses importantes a serem destacadas. Em primeiro lugar, defende que nos primeiros 150 anos a visão brasileira da Argentina foi baseada tanto na rivalidade quanto na importância de controlá-la. Essa teria orientado o comportamento brasileiro voltado para a cordialidade oficial que, segundo Spektor, seria um “conjunto de princípios e concepções que informou a diplomacia brasileira para Buenos Aires com o objetivo primordial de evitar que a dinâmica entre os dois poderes da América do Sul levasse a uma rota de colisão” (2002:19). A década de 1980 foi período do entendimento à construção da parceria quando a percepção, tanto da Argentina como parceira quanto da importância da cooperação entre ambos, superou a ideia de rivalidade. Essa, porém, nunca deixou de existir. Durante a década de 1990 houve uma convergência de diferentes visões brasileiras sobre a importância da cooperação com a Argentina como recurso para se atingir benefícios econômicos, e a parceria foi vista como elemento favorável tanto para o desenvolvimento econômico brasileiro quanto para a inserção internacional do Brasil. O modelo do Mercosul baseado em uma união aduaneira incompleta, no não aprofundamento da integração política e no baixo perfil institucional atendeu a esta expectativa. Por fim, durante o governo de Lula da Silva houve maior influência do espectro partidário sobre a política externa para a Argentina, reforçando uma visão de cooperação calcada na perspectiva de uma integração de caráter societal, que coexistiu com um esvaziamento da expectativa brasileira no campo comercial. Os laços de cooperação foram vistos como política de estado necessária para se evitar o renascimento de uma rivalidade que atualmente limita-se a uma dimensão potencial, e a interação experimentou uma reconfiguração de sua agenda.

O marco teórico deste livro complementa as abordagens que trabalham com interesses e poder com a utilização de elementos cognitivos como alternativa e/ou complementação desses modelos. Ele parte da perspectiva de que, para se analisar as visões e expectativas inspiradoras do comportamento brasileiro em relação à Argentina, deve-se tomar em conta dois fatores importantes: por um lado, está a posição que o Brasil ocupa na estrutura internacional e frente à Argentina em função da geografia, de sua economia e outras características materiais apontadas pela literatura neorrealista e, por outro, encontram-se os fatores subjetivos que instruem as visões brasileiras. Neste caso, a opção por dar destaque no campo teórico ao construtivismo, de Wendt (1997), combinando-o com a perspectiva do institucionalismo ra-

cionalista, de Goldstein e Keohane (1993), é um instrumento importante.

O construtivismo na perspectiva de Wendt introduz o peso dos fatores ideacionais (identidades, crenças, percepções dos Estados) no ordenamento das estruturas no cenário internacional, uma vez que o fator cultural é um de seus pilares prioritários. Elas têm, portanto, um caráter intersubjetivo (Wendt, 1997:50). Os estados, enquanto agentes, atuam sobre a estrutura sistêmica. A identidade, por sua vez, representa a visão que um ator atribui a si mesmo *vis a vis* o outro. A identidade e as percepções brasileiras em relação à Argentina terão um peso importante na análise sobre o lugar que o país vizinho ocupa, em termos históricos até o tempo presente, no universo da política externa brasileira.

O modelo apontado por Goldstein e Keohane (1993) contribui aqui para a análise através da definição de crenças. Ele aponta três tipos de crenças, assim como as formas com que essas influem sobre a política externa. Dividem as crenças que embasam comportamentos externos entre: as visões de mundo que contribuem para a criação das identidades e definem preferências; as crenças baseadas em princípios, ou crenças principistas, de caráter normativo, que estabelecem critérios para se distinguir o certo do errado e unificar percepções; e as crenças causais, que atuam como guias de como atingir determinados objetivos. O argumento principal dos autores é o de que crenças causais e/ou principistas influenciam a política externa quando fornecem mapas do caminho que dão base à forma com que os formuladores de uma política externa veem os parceiros externos, e quando afetam os resultados de situações que não têm uma única possibilidade de arranjos, ou quando influenciam instituições políticas (Goldstein e Keohane, 1993:3). No caso da definição de comportamento e das percepções do outro na política externa brasileira, as crenças têm um peso muito grande.

É importante também mencionar a existência de diferenças internas nas visões brasileiras que inspiram as escolhas da política externa brasileira para a Argentina. Neste caso, o estado como agente articula em seu comportamento as preferências de atores internos e, para este estudo, os formuladores diretos da política externa – basicamente a diplomacia e os presidentes – recebem mais atenção que atores que influem indiretamente sobre o processo. Em sua tese, Andrés Malamud (2003) destaca o papel dos presidentes na construção do Mercosul.

Em termos gerais, a política externa brasileira é identificada pela continuidade. Como pano de fundo para essa perspectiva, pode ser detectado, por um lado, um discurso político da diplomacia brasileira que defende a continuidade e, por outro, algumas crenças que orientam sua evolução há muitos anos: a autonomia e a ação universalista. Segundo Vigevani, Raman-

zini Jr., Favaron e Correia (2008), a posição do Brasil frente a diferentes temas deve ser vista à luz de fatores constitutivos da política externa, enraizados na sociedade e no estado brasileiro: a autonomia e o universalismo. Subjacente às ideias de universalismo e autonomia está uma crença histórica na sociedade brasileira, também entre os formuladores da política externa: desde o início do século XX podem ser identificadas em discursos alusões ao destino de grandeza do Brasil, por diferentes motivos. Acredita-se que o Brasil deve ocupar um “lugar especial” no cenário internacional em termos político-estratégicos.

Estas crenças perpassam a sociedade brasileira em termos mais gerais, mas podem ser mais claramente identificadas na corporação diplomática. A forte presença histórica do Itamaraty no arranjo institucional brasileiro *vis a vis* a política exterior, junto com seu poder de burocracia especializada, contribuiu para a concentração da formulação da política externa e para um comportamento mais estável pautado por padrões normativos. Essa concentração torna a política externa menos vulnerável a ingerências diretas da política doméstica.

No entanto, quando se busca examinar com mais atenção o que se esconde por detrás do discurso de continuidade, pode-se encontrar descontinuidades: diferenças de prioridades e estratégias de implementação da política externa. As crenças orientam a formulação de comportamentos baseados em premissas realistas, definidas a partir da estratégia de desenvolvimento nacional e de determinados cálculos dos formuladores de política externa que variam de acordo com a visão política e percepção destes formuladores do que seriam interesses nacionais, conjuntura internacional e outras variáveis mais específicas. E, mais recentemente, atores da política em termos gerais vêm demonstrando interesses e visões próprias sobre a inserção internacional do país. As opções podem orientar-se para estratégias de caráter multipolar ou de busca de ganhos relativos no cenário internacional, para preferências por atuação mais autônoma ou por alinhamentos a parceiros externos. Nesses casos, as alternativas são definidas a partir do contexto internacional, da estratégia de desenvolvimento nacional, do perfil e de determinados cálculos dos formuladores de política externa que variaram de acordo com a visão política e a percepção desses formuladores do que seriam os interesses nacionais e a conjuntura internacional. Esses fatores têm influência sobre a escolha das estratégias externas por parte da diplomacia brasileira.

Merke (2008) aponta duas tradições da política externa brasileira durante o século XX: a realista-liberal e a realista-desenvolvimentista. Em seu ponto de vista, ambas têm em comum a importância dada à busca de

um papel de potência regional e/ou global e aos esforços para manter a política externa acima de divergências domésticas. A primeira tradição buscava uma aliança com os Estados Unidos como recurso para atingir seus objetivos, enquanto a segunda visaria conseguir mais insumos para o desenvolvimento através de um comportamento mais autônomo na esfera internacional. A partir dos anos de 1990, com a crise do paradigma globalista então dominante no interior do Itamaraty, ficou patente uma divisão em basicamente duas correntes de pensamento – autonomistas e institucionalistas pragmáticos – com visões diferentes sobre a dinâmica da ordem internacional, sobre interesses nacionais e sobre a melhor estratégia para se atingir os objetivos de autonomia e crescimento econômico do país. No campo econômico, tiveram relação com a defesa de uma liberalização condicionada da economia e com o pensamento desenvolvimentista respectivamente, aproximando-se das tradições de política externa apontadas por Merke. Essas duas correntes foram consonantes com visões de atores políticos do período.

Para dar conta de seu objetivo, este livro será dividido em quatro capítulos, que correspondem a etapas da visão brasileira sobre a Argentina. O primeiro capítulo, com uma perspectiva de processo histórico de longa duração, trata das percepções brasileiras do país vizinho de 1822 a 1978. Foram relações complexas estruturadas a partir de uma percepção mais clara de rivalidade, entremeadas por momentos de comportamento com vistas à cooperação, e articuladas a partir da segunda metade do século XIX com uma percepção predominante da importância da paz regional. Como padrão diplomático, a dinâmica que marcou o comportamento brasileiro frente ao país vizinho no período foi a da cordialidade oficial. Na segunda metade do século ela começa a experimentar inflexões até sua superação nos anos de 1970. Em 1941 e também em 1951 e 1954 houve tentativas de aproximação e de formação de uma aliança do Cone Sul, mas essas não prosperaram. Em 1961, os presidentes Jânio Quadros e Arturo Frondizi assinaram o Convênio de Amizade e Consulta, como mecanismo de troca de informações, mas a deposição do segundo em 1962, na Argentina, acabou com o projeto. Em 1969, como uma nova tentativa, foi assinado o Tratado da Bacia do Prata, que buscava formas de cooperação nos campos econômico e da segurança. Entretanto, já apareciam os primeiros atritos entre os dois países acerca da utilização do potencial dos rios da Bacia do Rio da Prata. Os anos de 1970 foram marcados pelas rivalidades político-militares que se materializaram no enfrentamento sobre a utilização dos recursos fluviais do Rio Paraná.

O segundo capítulo concentra-se na trajetória de construção do cenário de cooperação que levou à assinatura do Tratado de Assunção; ou seja,

do entendimento à parceria. Em 1979 foi assinado o Acordo Tripartite Corpus-Itaipu, que compatibilizou a construção de duas hidrelétricas e abriu caminho para a criação de uma parceria entre ambos os países. Esta ficou visível no campo político com a posição brasileira frente à Guerra das Malvinas enquanto, no campo comercial, a política de abertura econômica implementada pelo governo argentino nos anos de 1970, adicionada à desindustrialização sofrida pelo país durante o período, possibilitou maior complementaridade das duas economias. A partir da eleição de Alfonsín foram iniciadas negociações com vistas a uma integração econômica, ainda durante o governo do General Figueiredo. Mas foi a partir de 1985, com o estabelecimento de um governo civil também no Brasil, que o processo de integração entre os dois países começou a ser implementado – a Declaração de Iguaçu foi o marco político-diplomático do início do processo de integração. De meados dos anos de 1980 até o final daquela década, os problemas decorrentes da crise da dívida externa e a alternativa seguida de planos de estabilização heterodoxos se, por um lado, dificultaram a aproximação no curto prazo, por outro, reforçaram a tendência no longo prazo à integração. A visão predominante dentro das agências governamentais brasileiras e argentinas nos marcos de uma estratégia heterodoxa apontava para a articulação de setores produtivos considerados fundamentais. A consolidação democrática aproximou os dois governos e, por sua vez, serviu como elemento de identidade e garantidor das instituições democráticas nos países da região. Nesse contexto, as ideias de rivalidade e disputa por uma hegemonia regional que haviam marcado as relações entre o Brasil e a Argentina durante muito tempo foram superadas pela ideia de cooperação.

A ascensão dos governos de Fernando Collor e Carlos Menem acelerou o processo de aproximação e a formação do Mercosul abriu caminho para uma nova etapa nas perspectivas brasileiras frente à Argentina. Ambos os governos – o argentino de forma mais completa e com mais sucesso –, passaram a implementar políticas de corte liberal, contribuindo desta forma para a adoção do modelo de integração de regionalismo aberto. Nesse período, a integração entre o Brasil e a Argentina mudou de foco, assumindo um caráter mais propriamente comercial e incorporando o Uruguai e o Paraguai na formação do Mercosul. Com a assinatura do Tratado de Assunção, o Mercosul passou a ser visto como prioridade pelo governo brasileiro; porém, esta se consolidou a partir de dois eixos diferentes. Se, no campo econômico, os quatro países membros foram interlocutores na criação de uma união aduaneira e nas negociações comerciais externas, no campo político o eixo foi basicamente binacional. A parceria entre o Brasil e a Argentina funcionou como canal de decisões sobre a evolução do bloco.

E tratou-se de uma interação singular, importante e difícil por sua complexidade, na qual os países tiveram e têm pesos diferentes. A desvalorização do Real em 1999 teve um forte impacto negativo nas relações entre os dois países, uma vez que introduziu um desequilíbrio fiscal no comércio bilateral que contribuiu para a falência, em 2001, do Plano de Convertibilidade e, conseqüentemente, para a grande crise econômica da Argentina, de 2001. Também a opção argentina pelos Estados Unidos como principal parceiro político-estratégico durante os anos de 1990 dificultou ainda mais a aproximação com o Brasil nesse momento.

O quarto capítulo trata dos anos do Presidente Lula no Brasil. Em 2003, a ascensão, com poucos meses de diferença, de Lula da Silva e Néstor Kirchner abriu espaço para a construção de uma parceria mais sólida no campo político entre os dois países, que teve como principal avanço o “Consenso de Buenos Aires”. Uma aliança estratégica entre os dois países foi apontada pela diplomacia brasileira como prioritária, e elemento base para uma integração sul-americana. Mas uma aliança de maior permanência colocou-se como elemento ainda a se construir, e como complexa: o peso desigual dos dois países nos cenários tanto regional quanto internacional, assim como as numerosas assimetrias existentes entre ambos em termos de tradição e eficiência de suas respectivas atuações externas, dificultou a construção desta parceria. A política externa do governo de Lula da Silva assumiu uma política proativa de construção de uma liderança brasileira na América do Sul, a qual entrou em choque com percepções mais nacionalistas no interior da Argentina. Mas em situações de divergência a diplomacia brasileira procurou manter um baixo perfil para não comprometer as relações entre os dois países. Por outro lado, a integração avançou com a implementação de projetos de desenvolvimento de infraestrutura, de projeção da indústria brasileira e, em termos institucionais, entrou em vigor o Tribunal Permanente de Revisão e foi criado o Parlamento do bloco. A cooperação de diferentes ministérios em setores como educação, cultura, energia e trabalho com seus semelhantes argentinos cresceu nos últimos anos. O Mercosul experimentou então uma reconfiguração de sua agenda, mas essa integração silenciosa vem sendo mais binacional que propriamente nos marcos do Mercosul como um todo.

Por fim, a conclusão busca reunir as diferentes etapas e localizar o momento correspondente ao final do governo de Lula, apresentando um panorama mais geral da trajetória do lugar da Argentina na política externa brasileira.

CAPÍTULO 1

Visões brasileiras da Argentina de 1822 a 1978: o papel da cordialidade oficial em um marco de rivalidades

Em termos históricos, a Argentina sempre teve um papel de destaque nos marcos da política externa brasileira. Da anexação da parte oriental do antigo Vice-Reinado do Rio da Prata, ocorrida pouco antes da independência do Brasil, até o final da década de 1970 do século XX, a percepção da Argentina como país rival foi um elemento fundamental para a explicação das relações entre os dois países. Esta percepção de rivalidade coexistiu, porém, com uma visão, senão cooperativa, ao menos relevante o suficiente para se buscar manter relações cordiais. Nesse período, rivalidade e cordialidade foram dois lados de uma mesma moeda, que alteraram no tempo de acordo com questões tanto conjunturais vinculadas à política e à economia internas dos dois países, quanto estruturais, ligadas à inserção de ambos os países nos cenários tanto regional quanto internacional.

O objetivo deste capítulo é mapear as visões brasileiras da Argentina de 1822 a 1978, a partir de uma perspectiva histórica de longa duração, dando destaque às principais etapas e aos principais momentos de inflexão. A ênfase é dada neste capítulo à perspectiva diplomática – às visões oficiais – unificadas no comportamento do Ministério de Relações Exteriores do Brasil (Itamaraty).

O capítulo está dividido em três partes e uma breve conclusão. Concentra-se inicialmente no século XIX, marcado pelo convívio do estado brasileiro com um estado argentino ainda em formação e, perto do final do século, pelo forte crescimento econômico experimentado pela Argentina, uma vez que a formação do estado foi concluída em seu formato atual. Na perspectiva brasileira, o período abrange o Brasil monárquico e os primeiros anos da república. Em seguida busca dar conta de uma nova etapa iniciada pela gestão de José Maria da Silva Paranhos Jr., o Barão do Rio Branco, no Itamaraty, que lançou as bases da política externa brasileira implementada durante o século XX. Nesse período, a ideia da cordialidade oficial é consolidada, e o binômio rivalidade/cooperação se faz sentir. Na terceira parte do capítulo, o período após a Segunda Guerra Mundial vê a

deterioração da cordialidade oficial e a alternância de momentos fortes de rivalidade – como os primeiros anos da década de 1950 e a segunda metade dos anos de 1970 – com movimentos cooperativos, que têm como exemplo a iniciativa de integração regional do final dos anos 1950 e o “espírito de Uruguaiana”. Segundo Vidigal (2007), esses últimos anos corresponderiam ao período em que foram plantados os alicerces da parceria ensaiada a partir da década de 1980.

1.1 – Rivalidade e construção da cordialidade oficial

A política externa brasileira do período imperial pode ser dividida em diferentes etapas. Cervo (1992) a divide entre o período propriamente da independência até a década de 1840; a nova política externa resultante de uma reação de caráter mais ativo; e a política externa do final do Império, que representa um retraimento nas ações externas do país. Por fim, encontram-se os primeiros anos da República, até a ascensão do Barão do Rio Branco à chancelaria.

Após a independência, as primeiras iniciativas de política externa do governo monárquico foram buscar garantir a separação de Portugal, conseguir o reconhecimento dos outros estados e dar início à formação do estado brasileiro. Nesse processo, a monarquia brasileira negociou uma série de concessões econômicas com países europeus, com maior destaque para o caso da Inglaterra em uma conjuntura de crescimento industrial e expansão comercial, e com Portugal, que buscava por seu turno compensar as perdas de seu império.

Durante o processo de independência, a questão territorial ao sul do país já ocupava um lugar relevante no arco de suas ações externas. A Província Cisplatina havia sido anexada ao território português em 1821, deixando a herança da rivalidade para o novo país: em 1924, o governo de Montevideú declarava sua independência frente às Províncias Unidas do Rio da Prata.

É importante destacar que, embora pouco estudada na historiografia brasileira, a identificação da República Argentina tal qual é compreendida hoje emergiu inicialmente a partir da queda do governador de Buenos Aires, Juan Manuel de Rosas, mais precisamente, em 1860, com a junção entre a Confederação Argentina e o Estado de Buenos Aires (Cisneros e Escudé, 1998:101, Tomo I). E consolidou-se na segunda metade da década, com a Guerra de Tríplice Aliança. Durante a primeira metade do século XIX,

embora mantivesse o monopólio da política externa, o poder de Buenos Aires não detinha outras capacidades decisivas como o monopólio da força legítima e a autoridade para cunhar moedas. O caso argentino, diferentemente do brasileiro, tratava-se de um estado ainda em formação.

A Confederação Argentina, então em seu processo de formação e tendo como referência territorial o Vice-Reinado do Prata do período colonial, reagiu frente ao que entendeu ser próprio de um comportamento expansionista (que caracterizaria antes o império português). A partir desse momento, segundo Winand (2010:35), os dois países começaram a perceber-se como rivais, em função das visões que tinham de si mesmos e do outro no que diz respeito à questão territorial. Os ganhos de um no que se refere à questão territorial eram vistos como perdas do outro. No campo econômico, ao contrário, não havia motivos para a rivalidade, uma vez que os dois países mantinham prioritariamente relações comerciais com potências europeias, e exportavam produtos diferentes.

A consequência de a independência ter tido lugar logo após a anexação da parte oriental foi a herança do período colonial e, entre outras, da marca da rivalidade. Os dirigentes de Buenos Aires, por sua vez, anexaram a Província Cisplatina em 1825, ao que o governo brasileiro respondeu com uma declaração de guerra ao país vizinho. O desgaste da guerra e de negociações infrutíferas levou os beligerantes a solicitarem a mediação da Inglaterra. A Convenção de 1828 forçava os dois países a garantirem a independência do Uruguai, junto com a livre navegação no Rio da Prata. Foram também estabelecidos os primeiros contatos do governo brasileiro com o Paraguai, visto como parte das Províncias Unidas pelos seguidores da tradição mais territorialista argentina (Palermo, 2007).

Da Convenção de 1828 até a tentativa malograda de aliança com o governador de Buenos Aires, Juan Manuel de Rosas, a política externa brasileira para o Cone Sul foi pautada pela neutralidade frente às disputas na região do Prata, e suas implicações no sul do país. Essas divergências tinham impactos na segurança das fronteiras brasileira e no comércio regional. A principal preocupação brasileira foi garantir a navegabilidade dos rios da Bacia do Rio da Prata. Por outro lado, a diplomacia brasileira buscou contatos com os países menores do Cone Sul. Mas a imagem inicial da América hispânica pela elite brasileira, que perdurou durante muito tempo, esteve associada ao caudilhismo e ao fracasso das experiências liberais (Cervo 1992:53).

*

A partir de 1844 a política externa brasileira experimentou algumas mudanças. A ascensão de Dom Pedro II rumo à estabilidade; o início da expansão das plantações de café cujas exportações eram então orientadas basicamente para os Estados Unidos; e o fim dos tratados desiguais assinados no rastro da independência, abriram perspectivas para um arco de ações externas mais ativas. As principais questões externas do período foram o conflito com a Inglaterra pelo fim do tráfico de escravos, a política de atrair imigração de mão de obra para trabalhar nas lavouras de café, as negociações de fronteiras com países vizinhos com base no princípio do *uti possidetis*, e as questões do Prata.

O processo de formulação de política externa durante o segundo reinado incluiu diversas instituições da esfera política e buscou o traço da continuidade. Segundo Cervo (1992), os formuladores dividiam-se entre os moderados (sempre mais favoráveis à negociação que a utilização da força) e os mais realistas. Em termos de implementação, consolidou-se uma rede diplomática de caráter permanente. Externamente, tratou-se de um período marcado pelo expansionismo norte-americano e pela industrialização dos países europeus.

Nesse contexto, a percepção brasileira de Buenos Aires consolidou-se na esfera da rivalidade, e em contraposição a um suposto expansionismo de Juan Manuel de Rosas na região. Para a diplomacia brasileira, o governante de Buenos Aires visava anexar o Paraguai e recompor o vice-reinado do Rio da Prata (Cisneros e Escudé, 1998, Tomo IV). A política de neutralidade do período anterior dá lugar então a um comportamento mais intervencionista e ativo, buscando enfraquecer o governante argentino na região platina. Nesse período, as ações de diferentes atores da área tiveram impactos sobre as ações diplomáticas, assim como as ideias e as percepções uns dos outros.

A marca dos anos de 1840 foi a aliança entre Juan Manuel de Rosas e Manuel Oribe (governante uruguaio que mantinha boas relações com os *farrapos*, no Rio Grande do Sul), e uma confluência crítica de visões no interior do governo brasileiro em relação ao governante de Buenos Aires. Nesse contexto, durante a década de 1850 diversos movimentos diplomáticos foram implementados pelo império brasileiro na busca de alianças com o Paraguai e províncias da Confederação Argentina opositoras a Rosas, com vistas a derrocá-lo. Essas iniciativas culminaram com a ruptura das relações diplomáticas entre ambos. Em 1851 a monarquia brasileira iniciou uma intervenção armada na região, com apoio das Províncias de Entre Ríos e Corrientes, da Confederação Argentina, contra Rosas e Oribe. O êxito da operação levou à derrocada de Oribe em 1851 e a de Rosas, em 1852.

Como principal pilar da vitória contra Rosas, a diplomacia brasileira determinou as convenções de paz no ponto de vista brasileiro. Segundo Cervo (1992:104-105), a partir de uma perspectiva econômica, o governo brasileiro buscou consolidar o comércio, sobretudo com o Uruguai, e fazer empréstimos tanto para o Uruguai quanto para províncias da Confederação Argentina. Em termos de segurança, as independências do Paraguai e Uruguai deveriam ser mantidas como variável necessária para a construção de uma hegemonia brasileira na região e o acesso ao Mato Grosso pela via fluvial. Na esfera política, havia a preferência brasileira pela manutenção de instituições liberais na região. Os tratados assinados com o Uruguai traduziam uma situação quase de protetorado; e é importante lembrar que viviam no país vizinho brasileiros de origem, que serviam de justificativa para a posição brasileira.

De todo modo, cabe ressaltar que a vitória brasileira deve ser vista como resultado do contraste entre um estado brasileiro estável e coeso e a Confederação Argentina calcada em um padrão de instabilidades e disputas internas, o que reforçava a percepção do país vizinho por parte da elite brasileira como um exemplo de fracasso de instituições liberais.

Nos anos que se seguiram, o governo brasileiro recompôs o comportamento de neutralidade frente aos conflitos internos de Buenos Aires e da Confederação Argentina, o que permitiu o estabelecimento do comércio, da livre navegação nos rios e da não-intervenção no Uruguai.

A Guerra contra o Paraguai (1865-1870) trouxe novidades para a diplomacia brasileira na região, abrindo, ao seu final, os caminhos para a cordialidade oficial. Em primeiro lugar, significou uma aliança do Brasil com a Argentina em um cenário de guerra (o Tratado da Tríplice Aliança foi assinado entre ambos e o Uruguai) e, em segundo, proporcionou a formação e consolidação dos exércitos nacionais dos dois países. Para a república Argentina, foi um impulso para a conclusão de sua unificação definitiva. Segundo Cervo (1992), a guerra foi desencadeada por Solano López, governante do Paraguai, mas levada às últimas consequências pelo governo brasileiro, que decidiu pela eliminação do presidente inimigo. Inicialmente, as preocupações que marcaram o comportamento brasileiro foram a livre navegação dos rios da Bacia do Prata com o acesso ao Mato Grosso, e a garantia da independência do Paraguai frente a um eventual expansionismo de Buenos Aires (Doratioto, 2002). Mas, ao iniciar a guerra, diferentemente da tônica de rivalidade que regeu as relações do Brasil com a Confederação Argentina no período que antecedeu o confronto, o Paraguai – materializado na figura de Solano López – passou a ser encarado propriamente como um inimigo; o que justificou a utilização da violência.

O fim da guerra apontou, além das dificuldades na confecção dos tratados do pós-guerra e da ocupação por tropas brasileiras do país vizinho, a ascensão do Brasil em termos regionais. Cervo (1992:112) defende a ideia de hegemonia periférica brasileira na região, apesar das dificuldades nos acordos entre o Brasil e a Argentina ao final da guerra que resultaram na assinatura de dois tratados de paz independentes com o Paraguai. E aponta para um período subsequente de retraimento da política externa brasileira. Os problemas internos vividos no final do período imperial teriam sido os principais motivos da retração. Mas o equilíbrio entre o Brasil e a Argentina é mantido.

A política externa brasileira nos últimos anos do império foi marcada por fortes iniciativas de projeção internacional do país, junto com as dificuldades próprias de um momento de crise externa. A dependência em relação à Inglaterra começa a ser contestada, e o lugar dos Estados Unidos no comportamento externo brasileiro começa a ter maior destaque. Por um lado, o período conviveu com a recessão econômica na Europa, que teve impactos sobre a economia inglesa, e, por outro, aquele que passou então a ser o novo principal produto de exportação brasileiro – o café – encontrou mais acolhida no mercado norte-americano.

A Argentina, por outro lado, uma vez consolidada como República Federal unificada, experimentou uma etapa de modernização e crescimento econômico forte até o final do século. Essa veio acompanhada do desenvolvimento de uma perspectiva liberal de política externa identificada em parte da elite argentina, que via a política externa como instrumento de construção da identidade nacional, devendo atuar para atrair imigrantes e capitais para o país (Merke, 2008). Nessa perspectiva os vizinhos sul-americanos e o próprio interior do país seriam vistos como atrasados, e em muitos casos – como o brasileiro – a superioridade racial argentina seria defendida (Russell e Tokatlian, 2003:19). A ideia de rivalidade foi claramente partilhada por muitos dirigentes argentinos – o Brasil era visto como rival a partir de uma perspectiva da geopolítica. O governo argentino buscou também rearmar suas forças armadas e articular seu relacionamento regional através de relações bilaterais com os países vizinhos menores. Como forma de fazer frente a um imperialismo brasileiro, adotou a utilização de um discurso “salvacionista” em favor dos países mais fracos, o qual encontrou eco na região (Spektor, 2002:20). Tanto do lado argentino quanto do lado brasileiro, as respectivas imprensas começam a se engajar no estímulo à rivalidade, assim como os debates sobre a Argentina foram frequentes no Parlamento brasileiro.

Diante desse cenário, e dos custos (financeiros e de vidas) que havia sido para o Brasil o esforço de guerra contra o Paraguai, a diplomacia brasileira

começou a adotar uma postura defensiva com preocupações de organizar a cooperação com a Argentina. O Visconde do Rio Branco, então chanceler, imbuído de um espírito pragmático, iniciou a construção do modelo de comportamento que ficou conhecido mais tarde como “cordialidade oficial”. Segundo ele, o Brasil deveria mostrar-se generoso em questões regionais, evitando passar uma imagem expansionista para não atizar desconfianças nos países fronteiriços, e buscar a construção de interesses comuns através do comércio, das finanças e de um discurso diplomático pacífico. As diferenças advindas do regime monárquico, da ascendência portuguesa, e das intervenções brasileiras na Bacia do Prata eram então identificadas pela diplomacia brasileira como um estímulo para que os países da região viessem a se aliar com a Argentina (Spektor, 2002:21). Em contrapartida, a diplomacia brasileira buscou aproximar-se do Chile e da Bolívia. Em termos concretos, persistiam as divergências com a Argentina sobre a zona de Palmas, que teve sua solução adiada através de tratado assinado em 1885. Como herança da guerra, e incentivo para a cordialidade oficial, ficava a ideia de que o Brasil era cercado por países de língua espanhola, dentre os quais o mais forte era a Argentina, que os liderava e que não tinha ainda suas fronteiras consolidadas, podendo, portanto, expandi-las sobre o território brasileiro (Camargo, 1985).

1.1.1 – A Argentina nas percepções de um Brasil republicano

A mudança no perfil político brasileiro teve impactos sobre a política externa do país. Em termos de prioridades no que diz respeito aos países vizinhos, foram mantidos o equilíbrio de poder na região do Rio da Prata e a consolidação das fronteiras. Mas, segundo Pinheiro (2004:11), “a política externa ganha um novo paradigma”: o paradigma americanista. Em termos mais gerais, a passagem do eixo da política externa brasileira dos vínculos com a Inglaterra para uma aproximação maior com os Estados Unidos, que vinha sendo debatida já no final do Império, se confirmou e assumiu um contorno mais preciso. No entanto, a política externa até a ascensão do Barão do Rio Branco como ministro das Relações Exteriores não teve uma trajetória contínua e baseada em um projeto predefinido. O país vivia um momento de crises políticas e impasse econômico em função do desmonte de um modelo agroexportador escravista e ineficiente. Os problemas políticos internos sobrepuseram-se no arco das prioridades do estado.

Em termos de política doméstica, a elite agroexportadora do Sudeste se consolidou como principal grupo político com a implantação do sistema oligárquico. Isso não produziu, porém, uma mudança nos formuladores da

política externa, mas sim uma busca, por parte destes, de um ajuste ao novo perfil externo de uma república. Por um lado, a política externa manteve sua orientação agroexportadora, mas orientou-se para a defesa da exportação do café e para o incentivo da imigração para o trabalho nas plantações. Por outro lado, buscou aproximar-se de outras repúblicas americanas.

A passagem para a república coincidiu com a primeira conferência interamericana, em Washington, e a mudança de regime político fez-se sentir. A delegação brasileira recebeu instruções para orientar suas opções para as posições das outras repúblicas presentes na reunião, com destaque para a Argentina e para os Estados Unidos. Bueno (1995) destaca o esforço exagerado por parte da diplomacia brasileira de mostrar um Brasil semelhante às demais repúblicas do continente. O “americanismo” veio substituir o “europeísmo” da política externa, que havia vigorado durante o período imperial.

A Argentina experimentou os benefícios do movimento americanista e republicano do Brasil; as relações entre os dois países foram marcadas inicialmente pela confraternização. A Argentina republicana e liberal do final do século XIX foi o primeiro país a reconhecer o governo republicano ainda em 1889, enquanto os Estados Unidos reconhecem o novo governo em 1890 e a Inglaterra em 1891. A importância de uma aproximação com o país vizinho nesse contexto e o esforço para mostrar uma identidade entre os dois países levaram a diplomacia brasileira a implementar ações exageradas em um primeiro momento. Foram feitas diversas homenagens à Argentina e o decreto que definia as homenagens mencionava “os sentimentos da fraternal amizade que nos inspiram o Governo e o Povo da República Argentina” (Arquivo Histórico do Itamaraty, ofício de Buenos Aires de 14/dez./1889, citado por Bueno, 1995:25). Nesse mesmo ano, os dois países acertavam o estabelecimento do arbitramento do presidente norte-americano para a solução da disputa pela zona de Palmas.

Quintino Bocaiúva, o primeiro chanceler da República, visitou Buenos Aires com vistas a prestar solidariedade republicana e resolver bilateralmente a questão de Palmas. Em 1890 era assinado o Tratado de Montevideu, que não teve efeitos posteriores.

Mas essa aproximação inicial com a Argentina foi revertida no decorrer da década de 1890. Por um lado, a questão de Palmas foi por fim resolvida através de um laudo arbitral favorável aos interesses brasileiros, em 1895. Também questões menores de fronteiras ou divergências comerciais não evoluíram para atritos significativos. Por outro lado, os dois países buscaram, no entanto, uma escalada de armamentos que trouxe à tona a antiga rivalidade, que havia ficado esquecida durante os primeiros anos do regime

republicano. A Argentina seguia sendo, na visão de militares brasileiros da época, o principal inimigo potencial (Loureiro, 2011). Durante os governos de Campos Sales, no Brasil, e Roca, na Argentina, na passagem para o século XX, houve novos esforços de aproximação com visitas presidenciais, porém sem impactos significativos.

De toda maneira, é importante destacar que os últimos anos do século XIX, se não assistiram à superação da cultura da rivalidade em relação à Argentina nos marcos da política externa brasileira, ao menos presenciaram a diminuição do ritmo das divergências. Isso trouxe alguns traços de uma cultura de amizade às relações dos dois países, dando espaço para a consolidação, nos anos seguintes, da cordialidade oficial. Os ensaios republicanos e liberais nos dois países favoreceram a aproximação, embora sem superação da rivalidade histórica.

1.2 – *A cordialidade oficial*

No período entre o início do século XX e a Segunda Guerra Mundial as visões brasileiras acerca da Argentina foram marcadas por desconfianças (recíprocas), por uma alternância entre crises diplomáticas e períodos de mútua indiferença (Gonçalves e Lyrio, 2003:8), e pela crença na importância de manter um ambiente regional pacífico. Segundo Spektor (2002:19), a cordialidade oficial que norteou as relações entre os dois países, no período, caracterizou-se pela tolerância frente ao elevado perfil da diplomacia argentina frente a questões da região; pela busca de áreas de cooperação com vistas a diluir desentendimentos; pela inclusão da Argentina em iniciativas internacionais do Brasil; e pela promoção positiva das relações da Argentina com os Estados Unidos.

O Barão do Rio Branco assumiu o Ministério de Relações Exteriores em 1902. Mello e Silva (1995) fornece um perfil interessante dele: monarquista de origem, via os objetivos de política externa como expressão de “interesses nacionais”, entendidos, dentre outros, como a supremacia brasileira na América do Sul, a consolidação das fronteiras e a ampliação do prestígio internacional do país. Esses, por sua vez, não significavam uma ruptura radical em relação aos interesses defendidos durante o Império, variando-se mais a estratégia para implementá-los. Rio Branco foi, na prática, o responsável pela formulação do paradigma americanista, que se consolidou com sua ascensão ao ministério. Isso coincidiu com o período de estabilização política e econômica interna que se seguiu à decretação da

república. Rio Branco teve também um papel importante na organização do Itamaraty enquanto instituição.

Rio Branco partia de uma concepção realista que explica as relações entre estados como um cenário de competição anárquica. Ele identificava dois recursos de poder, sobre os quais a soberania de um país repousaria: os recursos materiais e os recursos simbólicos. Na falta dos primeiros, o Brasil deveria contar, para aumentar seu prestígio internacional, com os simbólicos; que resultariam, por sua vez, de um esforço diplomático ordenado. Esses recursos seriam baseados sobretudo em relações especiais com um polo de poder em ascensão em termos internacionais (identificado no início do século com os Estados Unidos) e em princípios gerais de atuação externa que caracterizariam o comportamento do país. Assim, isto ajudou a consolidar um conjunto de princípios ordenados que caracterizou a atuação externa do Brasil, conferindo-lhe continuidade e coerência, e que foram identificados mais tarde como “acervo diplomático”: pacifismo; igualdade jurídica entre os Estados; respeito ao direito internacional; soberania dos Estados; não-intervenção; solução pacífica de controvérsias. Em relação aos Estados Unidos, o Barão do Rio Branco apontava para as “similaridades” entre este e o Brasil em termos de território, base étnica, diversidade cultural, pelo fato de estarem ambos em meio a países hispânicos. Portanto, o Brasil poderia ser a “contrapartida” dos Estados Unidos na América do Sul.

Merke (2008:69) destaca o papel importante de Rio Branco na construção de uma identidade externa do Brasil e aponta os elementos sobre os quais a projeção internacional do país foi então estruturada: definição de limites, definição de aliados e definição de adversários. Aponta ainda uma das tradições de política externa brasileira que se estruturou nesse início de século: a tradição realista-liberal. Essa condensou um conjunto de orientações para a política externa brasileira, composto pela prioridade dada a uma aliança com os Estados Unidos, pela diplomacia do diálogo e com um enfoque pragmático orientado para melhorar as relações econômicas do país. Da dimensão realista, o governo brasileiro buscava consolidar uma liderança brasileira na região (2008:74).

Mais especificamente em relação à América do Sul, Rio Branco defendia o pan-americanismo monroísta e descartava um pensamento americano de corte bolivariano. Acreditava também que o Brasil deveria desempenhar um papel hegemônico, sobretudo na região, apoiado em uma “aliança tácita” com os Estados Unidos, de origem pragmática.

Do lado argentino, a virada do século coincidiu, em termos econômicos, com um crescimento acompanhado de uma projeção política resultante do acesso a mercados europeus e da parceria com a Inglaterra. No âmbito

das ideias, coincidiu também com o desenvolvimento de uma perspectiva nacionalista de política externa (Palermo, 2007). Nesse primeiro momento, essa perspectiva seria identificada com o territorialismo, que vê no território a sua principal referência e identifica seu espaço natural com o que foi a área do Vice-Reinado do Prata. Estanislao Zeballos, que foi chanceler argentino até 1908, segundo Merke (2008), defendia o “destino manifesto” da Argentina como país poderoso no cenário internacional e preocupava-se com o desequilíbrio de poder em favor do Brasil de Rio Branco. Segundo Cisneros y Escudé (1999:115, Tomo VII), Estanislao Zeballos, seria “etiquetado pela historiografia brasileira como um representante antibrasileiro da classe política argentina”. Na prática, ele teve uma interlocução difícil com Rio Branco e buscou colocar a Argentina como interlocutora da Europa na América do Sul.

Nesse contexto, desenvolveu-se na Argentina um esforço de modernização de suas forças armadas através da compra de armas e de treinamento militar com missões europeias. Em contraste com o americanismo brasileiro, o principal aliado extra-regional argentino era a Inglaterra. Segundo Merke (2008:465), a ascensão do nacionalismo na Argentina e do regime republicano no Brasil teria reforçado a dimensão sul-americana de ambos, mas sem que isso tivesse produzido mais cooperação; ao contrário, teria provocado mais disputa pela liderança regional.

Da perspectiva brasileira, apesar das declarações de amizade e a suposta superação das rivalidades que permearam os discursos no início do período republicano, Rio Branco via a Argentina com desconfiança. Essa era alimentada pela memória das rivalidades do século XIX, assim como pela visão das elites remanescentes do período imperial que identificava as repúblicas sul-americanas com o caudilhismo e o fracasso do liberalismo. Tasso Fragoso (*apud* Camargo 1985:69), adido militar brasileiro na Argentina no período de Rio Branco, dizia que os argentinos queriam reconstruir o vice-reinado do Prata sob sua hegemonia e nutriam hostilidades em relação ao Brasil. Rio Branco prestava particular atenção aos movimentos da Argentina, por acreditar que esses poderiam afetar a construção da liderança brasileira na região e exercer influência negativa sobre os vizinhos menores de fala espanhola. Identificava então como importante a manutenção do equilíbrio de poder na Bacia do Prata de forma que as relações entre o Brasil e a Argentina pudessem se pautar pela cooperação, embora convivendo como pano de fundo com os sentimentos de rivalidade.

O governo brasileiro adotou então uma política de duas frentes. Por um lado, secundou as percepções militares e buscou acompanhar o desenvolvimento das forças armadas argentinas com o esforço de compra de navios de

guerra e de treinamento também das forças armadas nacionais com missões especiais. Esse movimento ampliou as desconfianças argentinas e reforçou a visão do Brasil como um rival geopolítico (Russell e Tokatlian 2003:20). Por outro lado, incentivou a cordialidade oficial, que mantivesse a Argentina atada por vínculos com o Brasil e evitasse qualquer desdobramento violento da rivalidade. Em 1904 propôs a formação do Pacto ABC (entre Argentina, Brasil e Chile), que significava um pacto defensivo que aceitava como premissa a definição do eixo Brasil-Argentina como base do poder regional e responsável pela manutenção da estabilidade na região. O governo argentino rejeitou a proposta. A corrida armamentista acelerou-se durante os anos que se seguiram, transformando-se na “guerra dos encouraçados”. E foi apoiada por setores nacionalistas argentinos.

Outra questão importante é o peso dos Estados Unidos nas relações com a Argentina. A Argentina e os Estados Unidos foram, durante o período, os dois principais interlocutores externos do Brasil. A ideia de aliança tácita do Brasil com o país da América do Norte como mecanismo para impulsionar uma liderança brasileira na região teve influência sobre a política externa brasileira da época e foi percebida pelo governo argentino. Na III Conferência Interamericana, a diplomacia argentina identificou o apoio brasileiro ao Corolário Roosevelt como um elemento de desconfiança.

Ao final da gestão de Rio Branco houve um esmaecimento das tensões, embora sem interrupção da escalada militar (Winand, 2010). Em 1910 o presidente Roque Sáenz Peña visitava o Brasil com vistas a adensar as relações econômicas e compor um bloco regional que se opusesse à expansão dos Estados Unidos na região (Russell e Tokatlian 2003:25). Nessa oportunidade, Rio Branco voltou a apresentar a ideia do Pacto ABC. Ao mesmo tempo, houve tentativas, por parte de ambos, de concretizar aproximações diplomáticas com outros países da região.

A morte de Rio Branco não mudou muito a política externa, uma vez que o período de 1902 a 1912 deixou um importante traço de continuidade na identidade e no comportamento brasileiro frente ao exterior. Nos anos seguintes da República Velha buscou-se, prioritariamente, consolidar as boas relações com os Estados Unidos e expandir as exportações de café para seu mercado. As relações com a Argentina foram administradas dentro de uma perspectiva de concertação, nos marcos da cordialidade oficial. Dentre as heranças deixadas por Rio Branco, está o fortalecimento do espírito de corpo e da autonomia do Itamaraty em relação a forças políticas domésticas.

Quanto a uma questão pontual, em 1915 foi assinado o Tratado para a Solução Pacífica de Controvérsias Internacionais entre o Brasil, a Argentina e o Chile, que ficou conhecido como Pacto ABC. Uma intervenção norte-

americana na cidade mexicana de Vera Cruz pouco antes e a mediação exitosa dos três países haviam incentivado o movimento de aproximação (Gardini, 2010:20). O projeto previa a criação de uma aliança política, de caráter defensivo e orientada para o apoio militar em caso de ataques externos (Aguilar, 2010:22). O Pacto baseou-se no equilíbrio de poder regional, mas, diferentemente do concerto europeu, não previa nenhum tipo de concertação política para temas da região. Por outro lado, o Pacto buscava, de alguma forma, contrabalançar o poder crescente dos Estados Unidos no continente. Uma vez assinado, vieram à tona discordâncias e o Pacto foi referendado apenas pelo congresso brasileiro.

O posicionamento desigual da Argentina e do Brasil frente à Primeira Guerra Mundial também contribuiu para um afastamento entre os dois países. A entrada dos Estados Unidos na guerra e o torpedeamento de navios mercantes brasileiros pela esquadra alemã incentivaram a entrada do Brasil no conflito, com o envio de alguns navios (que, afinal, não chegaram antes do término do combate). Ao final do enfrentamento, o Brasil participou como beligerante da Conferência de Paz de Versalhes e abriu as portas para um novo tipo de projeção externa orientada para a arena internacional. O governo argentino, por seu turno, optou por manter a neutralidade perante o conflito.

As expectativas brasileiras de vir a ocupar um lugar de maior destaque na política internacional em função de sua participação na guerra se fizeram sentir e a busca de reconhecimento por parte das potências europeias ocupou um lugar importante no comportamento brasileiro da época. A guerra veio acompanhada de um esforço de industrialização no interior do país. Ao final dela, no processo de estruturação da Liga das Nações, o governo brasileiro pleiteou um papel de destaque em seu interior com a alegação de que seria o único representante das Américas (uma vez que os Estados Unidos não participaram da Liga). O governo argentino deixou claro seu descontentamento com tal afirmativa.

*

A década de 1930 trouxe uma mudança importante referente às trajetórias de suas respectivas economias, que teve impactos mais perceptíveis muitos anos depois (nos anos de 1960) sobre a visão brasileira acerca da Argentina. Como decorrência, em parte pela Grande Depressão que acometeu a economia internacional em 1929 e em parte pelo novo equilíbrio de forças políticas que se instalou no Brasil com o início do governo de Getúlio Vargas, o projeto de industrialização por substituição de importações foi implementado, suplantando o caráter estrito de país agrário-exportador. Esse

movimento teve lugar em um cenário internacional de equilíbrio entre dois sistemas de poder na esfera internacional, em torno dos Estados Unidos e da Alemanha nazista, em que os dois estados buscavam claramente estender e/ou consolidar suas respectivas áreas de influência na América do Sul.

A mudança do comportamento norte-americano frente à região desvendou um novo cenário que proporcionou maior autonomia para os seus países. A política da Boa Vizinhança, anunciada em 1933, representou um esforço da diplomacia norte-americana para adaptar os seus interesses à nova conjuntura regional. Nesse caso, o pan-americanismo serviu como elemento mediador entre os Estados Unidos e seus aliados potenciais, centrando a atenção na cooperação continental e traduzindo a influência política em explícito respeito à soberania nacional. Ao mesmo tempo, os confrontos no sistema internacional, junto com as definições estratégicas dos EUA, trouxeram para o espaço sul-americano debates sobre a segurança.

Em termos de política externa, a industrialização fomentou a estruturação de um novo perfil de identidade externa do Brasil, o qual foi definido por Merke (2008) como tradição realista-desenvolvimentista. Essa corrente de pensamento não rompe totalmente com os padrões da tradição realista-liberal, mas deles difere ao defender a política externa como um instrumento orientado prioritariamente para conseguir insumos para o desenvolvimento. Com esse objetivo, e sem abandonar a perspectiva de maior projeção do país na região e no cenário internacional em termos gerais, sugere um papel mais autônomo no comportamento externo que possibilite ao país buscar os insumos para o desenvolvimento em diferentes partes do mundo.

Essa nova perspectiva de atuação em convívio com a tradição anterior e a presença, no governo de Vargas, tanto de setores da elite mais favoráveis à manutenção do americanismo quanto de setores mais propensos a apoiar o regime alemão do período levaram a política externa brasileira a adotar um padrão que Moura (1982) chama de “equidistância pragmática”. De caráter pragmático, a “equidistância” buscava extrair benefícios da rivalidade americano-germânica. Inscreveu-se em um debate mais amplo sobre a política econômica do país, sobre a atração de insumos para o desenvolvimento e sobre o tipo de comércio mais conveniente para a economia nacional.

A Argentina, por seu turno e nesse mesmo cenário, saiu da crise econômica com um golpe de estado que garantiu o poder interno aos pecuaristas e produtores agrários. Nesse caso, a opção pela manutenção do padrão agrário-exportador marcou o início do declínio da economia argentina em relação à economia brasileira. Em termos de prioridades de política externa, durante o governo de Agustín P. Justo a Argentina buscou uma nova inserção internacional para sair da crise do modelo econômico e de inserção

internacional, orientando seu foco para países europeus e sul-americanos, com vistas a um maior protagonismo no campo diplomático.

No que diz respeito às relações entre a Argentina e o Brasil, na primeira metade dos anos de 1930 houve uma coexistência entre cordialidade oficial, ações comuns nos marcos do continente sul-americano e a corrida armamentista.

A Guerra do Chaco, entre a Bolívia e o Paraguai (1932 a 1935), e a guerra entre o Peru e a Colômbia (1933-1934) aproximaram as duas diplomacias. Ambos os países tiveram um papel ativo na mediação de conflitos na região com base em um entendimento, que conviveu com as desconfianças próprias de seu relacionamento histórico. A disputa entre eles pela influência na região – sobretudo frente aos bolivianos – foi mais evidente. Em 1933 foi assinado pelos dois países, junto com o Uruguai, o Paraguai e o México, o Tratado Antibélico de Não-Agressão e de Conciliação. O Pacto Saavedra-Lamas (como ficou conhecido) retomou o que havia sido interrompido com a não aplicação do Pacto ABC: um caráter antibélico. Mas freou a ameaça potencial da corrida armamentista que marcou os anos de 1930.

Nesse processo de diálogo, houve uma troca de visitas presidenciais: em 1933 Agustín P. Justo foi convidado a vir ao Rio de Janeiro e em 1935 Getúlio Vargas visitaria Buenos Aires. Nesses encontros foi assinada uma série de convênios entre os dois países, entre eles os tratados Antibélico de Não Agressão e o de Comércio em 1933, e o protocolo de construção da ponte sobre o Rio Uruguai, em 1935.

Os debates sobre a segurança, por outro lado, trouxeram um acirramento da corrida armamentista. Os estudos sobre geopolítica no Brasil começaram a ter um impacto mais relevante no pensamento político a partir dos anos de 1930, com a obra de Mario Travassos (*Aspectos Geográficos Sul-Americanos*). Seus estudos mostravam o favorecimento da Argentina em função do eixo norte-sul da Bacia do Rio da Prata e apontavam como o Brasil deveria estabelecer conexões com a Bolívia para evitar a influência argentina nessa região (citado por Aguilar 2010:33). Também identificavam a Argentina como potencialmente o adversário mais forte.

O general Góes Monteiro (*apud* Loureiro 2011:70), chefe do Estado Maior do Exército durante o Estado Novo, em carta de 1934 e relatório de 1938 chamava a atenção do presidente Vargas para a modernização do equipamento militar da Argentina desde a década de 1920, e especulava sobre a possibilidade de o destino das armas vir a ser uma guerra contra o Brasil. Por conta da percepção da Argentina como maior perigo, as forças armadas brasileiras concentravam-se basicamente no sul do país, deixando o Norte e o Nordeste menos guarnecidos.

A trajetória das reuniões interamericanas nos anos de 1930 e até a Segunda Guerra Mundial foi um espaço importante de interação diplomática entre os dois países. As rivalidades para conseguir influenciar os países menores e o comportamento brasileiro de progressivo alinhamento às posições norte-americanas – contrastando com o neutralismo argentino – causavam desconfianças no vizinho do sul. O governo argentino manifestava sua preocupação com o equilíbrio de poder na região platina, e a visão geopolítica do Brasil como um “país-chave” em uma eventual penetração norte-americana no continente desenvolveu-se nesse período (Russell e Tokatlían, 2003:29). Por outro lado, e seguindo a lógica da cordialidade oficial, o governo brasileiro buscava manter a Argentina nos marcos da dinâmica pan-americana monroísta.

Com o início da Segunda Guerra, a diplomacia brasileira buscou, receosa do crescimento do nacionalismo autoritário no país, aproximar-se da Argentina (Cisneros e Escudé, 1999:249, Tomo IX).

Em 1941 a Argentina e o Brasil assinavam, por proposta brasileira, um tratado que previa a formação de uma área de livre comércio entre os dois países, que caminharia para uma união aduaneira em longo prazo, e aberta para a inclusão dos países menores da região do Prata. As opções diferentes dos dois países frente à chamada norte-americana para a ruptura das relações com o Eixo inviabilizaram a aplicação do tratado. Enquanto o governo brasileiro adotou uma estratégia guerreira junto com os aliados, levando em conta cálculos de projeção do país no cenário internacional, o governo argentino, dividido, preferiu optar pela neutralidade. A entrada do Brasil na guerra lhe valeu um enorme investimento norte-americano na modernização das forças armadas brasileiras, assim como apoio financeiro dos Estados Unidos a projetos nacionais de desenvolvimento como a Companhia Siderúrgica Nacional. A Argentina, ao contrário, teve as relações com os Estados Unidos deterioradas e buscou um contrapeso em aproximações com o Chile, o Paraguai e o Uruguai.

Apesar das diferenças, a cordialidade oficial frente à Argentina não foi interrompida. Segundo Spektor, durante o período “a cordialidade oficial foi instrumentalizada para garantir a estabilidade e a paz apesar da competição militar que os dois países se engajavam desde a década de 1910” (2002:21). O lugar da Argentina na política externa brasileira foi importante, condensando ímpetos de rivalidade com ensaios de cooperação. A cordialidade oficial funcionou com instrumento de controle do país vizinho. E a institucionalização, entre as forças políticas brasileiras, da importância de não escalar a rivalidade para a inimizade teve um papel fundamental na trajetória destes anos.

1.3 – A deterioração da cordialidade oficial e a alternância de momentos de cooperação com comportamentos de rivalidade

O período que vai do final da Segunda Guerra Mundial até o final do governo de Ernesto Geisel assistiu à deterioração da cordialidade oficial, resultante do descompasso entre os ritmos de crescimentos econômicos do Brasil e da Argentina, da inserção dos dois países nos cenários tanto regional quanto internacional, e das mudanças ocorridas nos respectivos regimes políticos e visões de mundo. Gonçalves e Lyrio (2003:9) destacam que, sempre que há uma desproporção entre crescimento econômico de um e estagnação econômica do outro – ou uma diplomacia mais ativa de um lado contra uma diplomacia mais passiva do outro –, há problemas nas relações entre os dois países.

No final da Segunda Guerra, em termos globais, os Estados Unidos se projetavam como potência mundial responsável por um terço do comércio internacional, pelas iniciativas político-diplomáticas e pelo monopólio nuclear; e expressavam a preocupação de ordenar as esferas que se encontravam sob sua liderança. Para a América Latina, o período imediatamente após a guerra coincidiu com iniciativas do governo norte-americano com vistas a institucionalizar sua liderança no continente, que então se caracterizava pelos laços de solidariedade política e dependência econômica.

Entre fevereiro e março de 1945 houve a Conferência Interamericana sobre Problemas de Guerra e Paz, em Chapultepec, na capital do México, em que os Estados Unidos buscaram o apoio dos países latino-americanos à nova ordem internacional. Suas resoluções reforçaram os vínculos dos estados da região com o princípio da solidariedade continental e, além disso, foi aprovado um projeto do Sistema Interamericano de Paz, cujo ordenamento ficou para reunião posterior.

Nesse cenário, o Brasil iniciava o período pós-guerra com uma bagagem importante por ter participado do conflito, que o habilitou a atuar nos principais fóruns internacionais da nova ordem internacional. No entanto, essa participação ficou abaixo das expectativas brasileiras e o governo de Dutra, de todo modo, optou por uma política de alinhamento aos Estados Unidos, a qual Mello e Silva (1995) identifica como “americanismo ideológico”. O governo de Eurico Gaspar Dutra foi um governo conservador, que buscou defender-se de avanços sociais na formulação da nova constituição após o Estado Novo e combinar uma política de alinhamento aos Estados Unidos e combate ao “comunismo internacional” com “preocupações com a ordem interna” (Moura, 1991).

Em termos militares e de armamentos, a modernização do período de guerra colocou o país em situação equivalente à da Argentina, mudando a lógica que vigorara durante a década de 1930, quando a Argentina tinha armamentos mais desenvolvidos e modernos. Em termos econômicos, ao final da guerra o Brasil colhia os frutos do processo de industrialização através de substituição de importações. A busca de insumos para o desenvolvimento nacional, mediada pelo realismo-liberal de Dutra, seguiu sendo um fator de destaque da política externa.

No entanto, a expectativa brasileira em relação aos frutos a colher no campo econômico em função do papel de aliado dos Estados Unidos (quanto a receber empréstimos oficiais para o desenvolvimento) não rendeu o esperado. O início da Guerra Fria, somado ao fato de o sistema de poder dos Estados Unidos nas Américas sair da Guerra já consolidado, orientou as preocupações norte-americanas para outras regiões do planeta; a saber, para a Europa ocidental e o leste asiático. O comportamento dos Estados Unidos frente à América Latina em geral – e ao Brasil em particular – foi de distanciamento em termos oficiais e de sugerir que os países da região se adequassem para atrair financiamentos privados.

A Argentina saiu da Guerra com um perfil político bastante diferente: o governo de Juan Domingo Perón, de corte mais social e populista, buscou ativar o parque industrial do país, porém sem contar mais com o apoio do aliado tradicional, a Grã-Bretanha; e com a economia desorganizada pelo conflito. A tentativa de aproximação dos Estados Unidos como instrumento para conseguir insumos para o desenvolvimento industrial foi difícil; a Argentina pagou um preço alto pelo neutralismo adotado durante a Guerra.

Em termos identitários, a política externa argentina tomou como referência o nacionalismo-unanimista, de corte unitário (Palermo, 2007; Merke, 2008). Nessa corrente, a Argentina seria apresentada como um país errático em termos de política externa, em função da falta de um projeto nacional único e, portanto, das diferenças internas. O modelo anterior seria criticado e a ideia de reinserção regional do país com destaque para a liderança que a Argentina deveria desempenhar frente aos países vizinhos ganharia espaço (Merke, 2008:289).

Para efeitos da política externa, o governo de Perón construiu a chamada Terceira Posição, que, nos marcos da Guerra Fria, apresentava um padrão independente tanto dos Estados Unidos quanto da União Soviética; o qual contrastava com o alinhamento aos Estados Unidos seguido pelo Brasil. Esse padrão aproximava-se do que, na década de 1950, ficou conhecido como “neutralismo”, e que deu base para a ascensão do Terceiro Mundo como ator da política internacional e a formação do Movimento dos Não Alinhados. No

caso argentino, a perspectiva da formação de um bloco sul-americano anti-hegemônico teve também um peso importante. Segundo Paradiso (2002:542-544), a Terceira Posição teve também contradições e orientações pouco definidas em algumas áreas em função das diferenças dentre os formuladores, e, frente a alguns temas, adotou posições desafiantes *vis a vis* o exterior.

No período imediatamente após a guerra o primeiro reflexo nas relações Brasil-Argentina foi a falta de sequência do tratado assinado anteriormente. Assim como o Pacto ABC de 1915, o tratado com vistas à formação de uma área de livre comércio não teve continuidade. Mas, por outro lado, na percepção brasileira, mantinha-se a importância de incluir a Argentina em todas as iniciativas e instituições interamericanas, como forma de evitar uma confrontação de fronteira e para exercer algum controle sobre o país vizinho. Desde a Conferência de Chapultepec, quando o governo norte-americano conseguiu efetivar a exclusão da Argentina, a diplomacia trabalhou na busca por aproximar os dois países, seguindo neste quesito os indicadores tradicionais da cordialidade oficial. Conseguiu que a sessão de encerramento da Conferência aprovasse uma moção de simpatia ao povo argentino e a expectativa de que a Argentina ainda declarasse guerra ao Eixo. O governo argentino respondeu, declarando por fim a guerra, aprovando a Ata da conferência e abrindo as portas para a participação do país nas Nações Unidas e, poucos anos depois, também na OEA (Organização dos Estados Americanos) e no TIAR (Tratado Interamericano de Assistência Recíproca). Em 1946, o governo brasileiro reforçou junto ao governo norte-americano a necessidade de os argentinos participarem das conferências que criariam ambas as iniciativas (Moura, 1996).

Mas esse comportamento cooperativo não ultrapassou os limites do pan-americanismo e os padrões consolidados da cordialidade oficial. Para sair do isolamento do pós-guerra, a diplomacia argentina buscou aproximar-se de outros países do continente sul-americano, o que foi interpretado pelo governo brasileiro como “ações desestabilizadoras de Perón” (Spektor, 2002:32). Dentro do governo brasileiro, e observando a orientação de manter a Argentina dentro do sistema pan-americano como forma de controle, setores vinculados ao Itamaraty e às forças armadas adotaram uma política claramente antiargentina, identificando o governo peronista como de caráter populista-autoritário e a Argentina como um inimigo potencial em caso de conflito bélico. Segundo Spektor (2002:32), perto de 50% das forças terrestres brasileiras estavam estacionadas na fronteira-sul, e a imprensa brasileira começou a insinuar a existência de planos militares hostis em relação ao Brasil. Do ponto de vista do autor, a cordialidade oficial começou a ser corroída nesse período e o que marcou a política externa brasileira do

governo de Dutra em relação à Argentina foi a “política de obstrução”, que se caracterizou pelo silêncio diante das demandas argentinas de cooperação.

Durante os anos do pós-guerra, a América do Sul aparecia para o governo peronista como alternativa, e a ideia de unidade continental e liderança regional ganhou força em seu governo, combinada com o esforço de promover iniciativas regionais com vistas à formação de um bloco sul-americano que pudesse contrabalançar o poder norte-americano. Esse bloco teria como base o continentalismo, os recursos naturais, infraestrutura e a integração comercial (Paradiso, 2002). A iniciativa era, sobretudo, endereçada aos maiores estados vizinhos, o Brasil e o Chile. A diplomacia brasileira não deu ouvidos aos intentos argentinos. Enquanto o governo argentino pregava uma complementaridade econômica com os países vizinhos independentemente de sua aprovação em foros multilaterais, a diplomacia brasileira defendia relações próximas com os Estados Unidos que protegessem o multilateralismo e o livre-comércio (Hirst, 1996).

O segundo governo de Getúlio Vargas operou mudanças na política externa brasileira, as quais, contudo, tiveram impactos negativos na deterioração da cordialidade oficial. A política externa brasileira do período buscava combinar a instrumentalização das relações econômicas externas, como forma de conseguir insumos para o desenvolvimento (perfil realista-desenvolvimentista), com o alinhamento político ao ocidente e, mais especificamente, aos Estados Unidos (perfil realista-liberal). Em termos práticos, sua formulação apoiou-se em dois polos distintos: basicamente o Itamaraty e a presidência da república articulada ao Ministério de Fazenda. Isso produziu um comportamento muitas vezes contraditório ou ambíguo. As bases internas do governo de Vargas foram estreitas e difíceis e, frente a algumas tentativas de Vargas de atender reclamos dos Estados Unidos, o presidente enfrentou convergências dos mais nacionalistas com os chamados entreguistas; esses visando minar seu governo.

O movimento inicial do governo de Vargas frente às propostas argentinas foi ensaiar uma aproximação com o país vizinho, criando uma expectativa de que os dois países com Vargas e Perón pudessem experimentar uma etapa de cooperação. No Chile também foi eleito um governo nacionalista, o de Carlos Ibañez (Hirst, 1996).

Mas a visão frente à Argentina, que prevaleceu nas ações diplomáticas brasileiras, foi a de corte mais liberal. Seguindo sua estratégia de formação de um bloco continental, um novo Pacto ABC foi proposto pelo presidente Perón com vistas a montar um eixo de articulação econômica que, posteriormente, poderia incluir outros países menores. O Chile aceitou a proposta e em 1953 foi assinado o Ato de Santiago. Porém, a diplomacia brasileira rejeitou o Pacto. Setores mais destacados do Itamaraty viam com maus olhos a Perón, que iden-

tificavam também como expansionista, e propunham que o Brasil exercesse um papel de mediador das relações dos Estados Unidos com a região. Esses setores opunham-se a iniciativas que viessem a desafiar o padrão pan-americano das relações continentais, sendo o americanismo a principal referência do comportamento externo do país. A imprensa brasileira também tomou partido contra o Pacto e mobilizou-se de uma forma pouco comum para temas de política externa (que com frequência não eram de interesse dos debates políticos). Por seu turno, o serviço diplomático argentino identificou nas críticas ao Pacto a oposição da imprensa brasileira, do Itamaraty e das forças armadas frente a um comportamento ambíguo do presidente Vargas (Winand, 2010:52).

A reação brasileira foi buscar maior aproximação com os países vizinhos, para contrabalançar o suposto expansionismo da Argentina peronista. Segundo Hirst (1996), a impossibilidade que a simetria entre ambos se revertesse em uma interação bilateral positiva terminou acusando momentos traumáticos no relacionamento entre os dois países.

*

O suicídio de Getúlio Vargas abriu um debate sobre a política externa entre as forças políticas do país. O americanismo ideológico do governo de Dutra e o americanismo instrumental do governo de Vargas foram vistos como insuficientes para atender às expectativas brasileiras, e questionados em sua essência. Jaguaribe (1958), em livro escrito nos anos que se seguiram, descreve o debate entre os defensores do “americanismo” (chamado também de cosmopolitismo) e os defensores do “neutralismo” (mais próximo da Terceira Posição de Perón e chamado pelo mesmo autor também de nacionalismo). Cada qual é apresentado no livro em suas facetas realistas, pragmáticas e ideológicas. Mas o certo é que a política externa do governo de Juscelino Kubitschek já foi uma política diferente. Embora não tenha abandonado o paradigma americanista, ensaiou passos de sentido de uma política externa mais autônoma, a qual foi classificada então por Moura (1991) de política de avanços e recuos.

A segunda metade da década de 1950 foi marcada por novidades tanto na esfera da política internacional quanto nos marcos da América Latina. O período mais rígido da Guerra Fria havia dado um passo à coexistência pacífica entre a União Soviética e os Estados Unidos, e o processo de descolonização africana abria passagem para a ascensão do Terceiro Mundo como ator da política internacional que, em 1961, formalizou suas iniciativas como o Movimento dos Não Alinhados. Na América Latina, os debates sobre questões de centro e periferia, sobre o modelo desenvolvimentista como instrumento

apropriado para a região romper com os limites do subdesenvolvimento, e sobre o papel da integração regional, ganharam corpo nos marcos da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL). E forneceram um arsenal teórico e prático para criação de uma identidade em termos econômicos na região. As ideias de similaridade enquanto periferia, desenvolvimento nacional e integração latino-americana foram se instalando no universo dos governos da região, com impactos em suas respectivas políticas externas.

Internamente o governo de Kubitschek pode ser entendido a partir da adoção completa do modelo nacional-desenvolvimentista, no qual o Programa Nacional de Metas visava aumentar progressivamente a capacidade de investimentos no país para a industrialização de bens intermediários e de capital, conjugando o capital privado nacional com o estrangeiro, e com assistência do poder público através de infraestrutura e incentivos.

Em termos de política externa, o governo de Kubitschek reforçou o lugar do desenvolvimento buscando apoio dos Estados Unidos. No início do mandato, reafirmou a solidariedade ao Ocidente e aos Estados Unidos e recolocou as reivindicações de ajuda econômica nas relações bilaterais com o país do Norte (Mello e Silva, 1992). Suas expectativas repousavam na crença de que o desenvolvimento garantiria os avanços do capitalismo na região e, portanto, seria do interesse dos Estados Unidos dar apoio a sua evolução. Ao mesmo tempo, dedicou também atenção a temas multilaterais através da Operação Pan-Americana e dos debates sobre integração regional que antecederam a formação da ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio).

Contudo, essas iniciativas não vieram acompanhadas de um debate interno sobre temas de integração regional. Para o ISEB (Instituto Superior de Estudos Brasileiros), que aglutinava na época intelectuais defensores do nacional-desenvolvimentismo, a integração regional não aparecia como variável importante, mas sim o chamado interesse nacional. Para seus pensadores, as questões de integração apareciam como assunto relegado à área técnica e comercial da diplomacia. O estreitamento das relações com os vizinhos não aparecia como relevante para o fortalecimento do capital nacional e o desconhecimento da região ficava patente. Os pensadores brasileiros ligados à CEPAL, por seu turno, pensavam no desenvolvimento a partir de uma lógica estadocêntrica e a integração aparecia como uma segunda etapa e como fator favorável à industrialização e ao fortalecimento do poder nacional (ver Vigevani e Ramanzini Jr., 2010).

Da perspectiva argentina, nos últimos anos da década de 1950, durante o governo de Arturo Frondizi, o pensamento desenvolvimentista também ganhou centralidade. Essa perspectiva realçou, nos marcos da política externa argentina, as questões norte/sul, colocando-as a serviço do desenvolvimento

nacional. No entanto, também deixou de dar particular destaque à questão regional. Frondizi conviveu, por outro lado, com mais limites internos que no caso de Kubitschek, uma vez que não teve apoio de agentes econômicos ligados ao agronegócio. Coincidia, porém, com o governo brasileiro ao identificar a ideia de desenvolvimento como elemento de preservação de valores liberais e a estabilidade regional, e a esperar dos Estados Unidos recursos para implementá-lo.

No que diz respeito às visões brasileiras da Argentina, a segunda metade da década de 1950 experimentou um retorno da cordialidade oficial. Segundo Spektor (2002), o relacionamento mais próximo com a Argentina teria servido como instrumento para diluir um alinhamento com os Estados Unidos, que havia fracassado nos governos anteriores. Dentro dos marcos da perspectiva cepalina houve entre os dois países uma convergência da visão de mundo, com destaque para o desenvolvimentismo e a percepção da divisão internacional do trabalho como repartida entre centro e periferia.

Em 1958 Kubitschek propôs a Operação Pan-Americana (OPA), que foi uma iniciativa brasileira de caráter multilateral com vistas a combater o subdesenvolvimento latino-americano. A OPA não contestava a liderança norte-americana, mas procurava assumir um papel mais ativo e responsável em uma esperada coligação de países da região e chamava a atenção dos Estados Unidos para a vinculação entre segurança/combate ao comunismo e desenvolvimento. Assim, a OPA chamava os Estados Unidos para o papel de promotor do apoio financeiro e tecnológico para o desenvolvimento regional (Mello e Silva, 1992). Junto às gestões frente aos Estados Unidos, o governo brasileiro iniciou uma série de contatos diplomáticos na vizinhança com vistas a conseguir apoio para o seu projeto.

O presidente Frondizi deparou-se com a iniciativa no momento de sua posse, e manifestou seu apoio apesar das críticas internas que recebeu de forças políticas que percebiam este apoio como “submissão a interesses brasileiros” (Vidigal, 2009:3). O governo de Frondizi tinha maiores expectativas nos investimentos norte-americanos, mas a posição norte-americana inicial frente à OPA foi de rejeição. De todo modo, o apoio ficou caracterizado e seguiu-se por um processo de consultas e coordenação política entre os dois países com um adensamento das relações bilaterais que culminou na assinatura de um protocolo de consultas. Sua declaração conjunta ressaltava a importância da cooperação mútua e ações conjuntas nos foros multilaterais. Nesse caso, foram incluídas questões referentes à participação de ambos os países na Agência Internacional de Energia Atômica, questões referentes à Antártica e, em termos bilaterais, temas relativos ao aproveitamento das águas do Rio Uruguai (Vidigal, 2009:4).

Nesse processo de consultas, houve uma série de negociações comerciais com vistas à formação de uma área de livre comércio, que incluíram diplomatas também do Chile e do Uruguai. O debate sobre a conformação de um mercado regional já vinha sendo conduzido pelo Comitê de Comércio da CEPAL desde 1956, que havia elaborado um documento de referência sobre mercado e sistema de pagamentos comuns, que foi então discutido em conferências da OEA. Nesse ínterim, houve reuniões paralelas entre técnicos do Brasil, Argentina, Chile e Uruguai visando criar um sistema de liberalização progressiva do comércio recíproco e um sistema multilateral de pagamentos que substituísse os convênios bilaterais então em vigor. Em reunião de 1959 no Panamá, a proposta foi lançada e defendida contra a oposição norte-americana, tanto pelo Brasil quanto pela Argentina. Pouco tempo depois, os países do ABC declaravam frente ao Comitê dos 21 da OEA a intenção de criar uma área de livre comércio e, em 1960, os dois países assinavam, junto com outros países da região e o México, o Tratado de Montevideú que criou a ALALC.

*

A mudança de governo no Brasil no início de 1961 teve um impacto muito forte na política externa brasileira. A adoção da Política Externa Independente (PEI) pelo governo de Jânio Quadros significou uma mudança de paradigma: o abandono do americanismo e o início do que Pinheiro (2004) denomina globalismo – “as relações com os Estados Unidos deixaram de ser vistas como poder de barganha do Brasil, para se tornarem consequência da própria ampliação desse poder de negociação” (2004:34). O globalismo orientou-se a partir do universalismo, como perspectiva para que o país estivesse aberto a manter relações com todos os demais, independentemente de localização geográfica, tipo de regime ou opção econômica, como instrumento para a projeção internacional. Isso significou uma independência de comportamento em relação à potência hegemônica, uma vez que o poder de barganha então viria sobretudo da diversificação de parceiros (Pinheiro, 2004:34-35). A autonomia seria definida como a margem de manobra que o país teria nas suas relações com demais Estados e em sua atuação na política internacional.

Em termos gerais a PEI fazia referências ao entorno latino-americano, mas a busca ao desenvolvimento parecia mais orientada para os esforços nacionais sem ênfase na dimensão regional. O globalismo seria resultado de reflexões oriundas da ascensão e influência do pensamento não alinhado em termos internacionais; das influências ainda mais diretas do pensamento econômico-desenvolvimentista da CEPAL; da tradução deste pensamento

para a realidade brasileira conduzida internamente por intelectuais do ISEB; e da reformulação e modernização do Itamaraty.

No entanto, essas mudanças não provocaram modificações nas relações entre Argentina e Brasil, mas sim um aprofundamento da iniciativa de aproximação bilateral que se materializou no “espírito de Uruguaiana”. Diante da conjuntura internacional, a PEI adotou um comportamento mais ativo frente a temas de maior relevância, coincidindo mais com as posições assumidas pela diplomacia de Frondizi frente a temas internacionais. Segundo Vidigal (2009), a Conferência foi o ápice do relacionamento dos dois países. Em 1961, os dois presidentes se encontraram na cidade de Uruguaiana para a assinatura de um Convênio de Amizade e Consulta, da Declaração Econômica, e da Declaração sobre Intercâmbio Cultural. Os pontos de entendimentos apontados por Vidigal (2009:6) foram: coordenação política em organismos multilaterais; afirmação da condição sul-americana e ocidental; retirada das tropas das fronteiras; cooperação na área industrial; apoio mútuo à ALALC; intercâmbio cultural e científico; livre trânsito de pessoas na fronteira.

Dentro das conversações do “espírito de Uruguaiana”, Quadros propôs uma exploração conjunta das Sete Quedas e formou um grupo de trabalho com a proposta de incluir a participação de argentinos. Seria um grupo binacional que estudasse as possibilidades de utilização da Bacia do Prata.

O “espírito de Uruguaiana” significou, por um lado, o reconhecimento por ambos de que juntos poderiam dar passos mais importantes rumo ao desenvolvimento e, por outro, a superação (embora temporária) das motivações que levavam ambos a disputar pela hegemonia regional. De fato, menções à Argentina tornaram-se frequentes nos discursos diplomáticos.

Mas, o congresso argentino – com uma maioria avessa a uma aproximação com o Brasil – não referendou os tratados de Uruguaiana. Em 1962, já no período de João Goulart na presidência, Brasil e Argentina concordaram em reunião em Punta del Este em defender a permanência de Cuba na OEA como última posição comum assumida em foros multilaterais. Pouco depois houve o golpe que interrompeu a presidência de Frondizi, interrompendo também o “espírito de Uruguaiana”. Concluiu-se assim o primeiro ensaio de integração entre o Brasil e a Argentina. No entanto, embora Gonçalves e Lyrio (2003:8) afirmem que o aumento no intercâmbio econômico e o reconhecimento de que ambos partilhavam a situação de países “dependentes e periféricos” não tenha sido suficiente para superar no longo prazo a indiferença e as desconfianças, foi aberta uma possibilidade que foi recuperada 18 anos depois, no governo de Figueiredo.

*

A deposição de Frondizi e a ascensão de José Maria Guido abriram um período de governo transitório na Argentina, o qual foi orientado, sobretudo, para questões internas. Mas tratou-se de um governo com uma perspectiva de inserção internacional diferente da perspectiva do presidente anterior, o que levou a uma ruptura no “espírito de Uruguaiana” (que havia aberto expectativas não confirmadas de um período maior de cooperação). O novo governo deu prioridade às relações com os Estados Unidos nos marcos da Aliança Para o Progresso e implementou uma “deslatino-americanização” da política externa argentina, abandonando a cooperação com o Brasil (Vidigal, 2007). A mudança na Argentina teve impactos ainda sobre o modelo desenvolvimentista aplicado no país, o que levou a diferenças também no campo das políticas exteriores de ambos os países frente a temas econômicos. No campo da segurança também houve diferenças. Em termos gerais, as diferenças básicas instaladas nas respectivas visões de mundo e preferências dos dois países afastaram-nos.

Da perspectiva brasileira, a Argentina perdeu peso no arco da política externa e a cordialidade oficial foi – desta vez sem retorno –, tendo também perdido relevância. O foco das relações orientou-se mais para questões bilaterais de caráter comercial. Em 1963 volta a assumir na Argentina um presidente eleito, Arturo Illia, que demonstrou disposição de retomar a aproximação com o Brasil, mas sem que essa intenção manifestada tivesse impacto real nas relações mais distantes dos dois países.

O golpe de estado de 1964, seguido da ascensão de Castello Branco, provocou uma ruptura na política externa adotada pelos governos de Quadros/Goulart e um retorno temporário do paradigma americanista, de corte ideológico. A aproximação com os Estados Unidos deu-se nos marcos da defesa interna de um modelo político elitista, de corte liberal, com preocupações especiais no campo da segurança (Martins, 1975). A Guerra Fria voltava a ocupar lugar prioritário na visão de mundo predominante no governo (muito mais ligada à Escola Superior de Guerra que ao Itamaraty) e se articulava com a guerra interna ao comunismo. A segurança seria, segundo o presidente Castello Branco, uma condição para o desenvolvimento (Pinheiro 2004:37). A defesa nacional passou a ser vista de forma coletiva, em que os Estados Unidos ocupariam o papel principal e o Brasil participaria da divisão de funções na posição de aliado especial.

Em relação aos países vizinhos, a perspectiva predominante no governo, de caráter geopolítico, via a importância de que o país exercesse um papel de estabilizador na região que fosse conjugado a um expansionismo econômico; o que foi identificado por alguns intelectuais da época como subimperialismo. Segundo Vigevani e Ramanzini Jr. (2010:464), o foco do

pensamento geopolítico estava orientado para a “formação de uma unidade geopolítica sob a hegemonia brasileira, abrangendo a América do Sul” e para a projeção do poder nacional. A visão mais latino-americana do desenvolvimento, por sua vez, foi abandonada.

Em relação à Argentina houve uma visão positiva de aproximação das duas políticas exteriores a partir do americanismo e a preferência por relações bilaterais de baixo perfil, mas que não recuperou a cordialidade oficial nem deu maior densidade às relações. Exemplos de posições divergentes frente a temas da região começaram a se desenhar. Em reunião da CECLA (Comissão Especial de Coordenação Latino-Americana) apareceram divergências entre os dois governos sobre a visão que cada um tinha do GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio); frente à crise dominicana de 1965 o governo argentino preferiu não mandar tropas para o país. Também houve a busca por uma aproximação de Bolívia, Chile e Paraguai por parte do governo argentino. Houve uma expectativa não concluída da Argentina de montar uma aliança com o Brasil e a África do Sul que teria, entre seus objetivos, deter o avanço brasileiro (Cisneros e Escudé 2000:67, Tomo XIV).

Por outro lado, em visita do chanceler Zavala Ortiz ao Brasil, foi assinado uma declaração conjunta que reafirmava a disposição para o fortalecimento das relações bilaterais nos campos político e econômico, assim como se sugeria uma coordenação entre os países da região nas negociações da Unctad (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento) (Cisneros e Escudé 1999:450, Tomo XIII).

Por fim, há um tema importante que começou a ocupar espaço na interação entre o Brasil e a Argentina a partir desse período: as relações militares e as percepções por parte das forças armadas brasileiras da importância de se articular com a contraparte argentina no combate à infiltração comunista. Essa interação vai tomar corpo anos depois, durante a década de 1970.

A posição do Brasil frente à Argentina começa a se modificar na segunda metade da década de 1960, em função do crescimento acelerado da economia brasileira, que teve impactos na política externa brasileira para a região. Apesar de os dois países terem tido governos militares nesse período, a aproximação entre ambos não se configurou e começou a se desenhar um desequilíbrio de poder entre eles, no que diz respeito aos respectivos padrões de inserção, tanto regional quanto internacional.

1.3.1 – Crescimento econômico brasileiro e relações difíceis

A política externa brasileira voltou a mudar com o início do governo de Costa e Silva, em 1967. Segundo Pinheiro (2004), houve uma reincorporação

das percepções mais nacionalistas e desenvolvimentistas ao universo de seus formuladores. O Itamaraty voltou à centralidade no processo de formulação da política externa e algumas características da PEI foram resgatadas. O eixo Norte-Sul foi reincorporado no arco de preocupações externas, assim como a não assinatura do Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP) foi um indicativo da ideia de potência gestada na confluência entre os militares e os diplomatas.

Em relação aos países vizinhos, paulatinamente esses foram deixando de ser uma questão basicamente de geopolítica e foram sendo incorporados no arco das relações externas do país como complementos do desenvolvimento nacional. Por outro lado, a multilateralização da política externa, os ensaios de afastamento em relação aos Estados Unidos e a expansão comercial brasileira ajudaram a diluir a desconfiança de outros países diante de ações brasileiras (Spektor, 2002). A preferência clara por relações bilaterais com os vizinhos e a decisão de relegar a ALALC para um plano mais formal foi dando a tônica da centralidade e do novo peso que o Brasil começou a buscar na região.

A Argentina, por sua vez, foi perdendo a capacidade de adotar na região um comportamento com vistas a hegemônico. Segundo Spektor, houve uma redefinição no equilíbrio de poder no continente em favor do Brasil e maior proeminência do país na região. O governo brasileiro buscou se afastar de padrões de rivalidade com equilíbrio em relação à Argentina e levar adiante suas ações externas na região sem se limitar em função do país vizinho (2002:39). Para a diplomacia brasileira, em um cenário de desequilíbrio em favor do Brasil e falta de capacidade da Argentina de ameaçá-lo, a cordialidade oficial perdia o sentido de sua existência.

Na perspectiva argentina, houve uma preocupação com a marcha ascendente do Brasil, que aumentava de fato em seu entorno a gravitação política de outros países sul-americanos através de vínculos econômicos; o expansionismo brasileiro passou a ser identificado como um risco real (Russell e Tokatlian, 2003). O caminho adotado frente ao Brasil foi o reforço de uma tradição mais normativa de sua política externa, que, segundo Merke (2008), tende a buscar defender o ajuste da política externa argentina ao cumprimento das normas internacionais.

Nesse novo cenário desigual entre os dois países, houve alguns ensaios de aproximação entre os respectivos governos militares. Vidigal (2007) chama a atenção para a disposição ao diálogo manifestada após o golpe militar argentino, pela coincidência de opiniões na questão de não proliferação de armas nucleares, e por algumas percepções sobre questões de segurança. Mas houve, por outro lado, desencontro nas interpretações sobre o papel

da ALALC e referente ao comércio regional. O autor chama esse período de etapa de “aprendizado ao diálogo”.

Entretanto, a utilização dos recursos hídricos dos rios da Bacia do Prata passou a ocupar o centro da agenda bilateral por pouco mais de uma década. Nesse período, a visão brasileira da Argentina esteve marcada tanto pela influência de um personagem – Azeredo da Silveira, embaixador do Brasil em Buenos Aires e depois chanceler durante o governo de Ernesto Geisel – quanto pela participação de outros grupos do Itamaraty e das forças armadas. Segundo Spektor (2002:51-52), Silveira, ao chegar à embaixada brasileira em Buenos Aires, já tinha uma visão estruturada da Argentina e era cético quanto às possibilidades de se estabelecerem vínculos reais com o país, uma vez que a política externa argentina seria vista como presa fácil das facções internas do regime político e, portanto, não seria confiável para a adoção de orientações internacionais concretas de mais longo prazo. A visão de Silveira de uma Argentina não mais desafiadora da posição brasileira e com menos recursos de poder não era consensual no Itamaraty, mas foi predominante até o final de seu mandato como chanceler e teve forte influência nas percepções brasileiras sobre a Argentina dos anos de 1970.

As negociações sobre os recursos hídricos do Rio Uruguai tiveram como primeiro passo importante a assinatura, em 1966, entre o Brasil e o Paraguai, da Ata das Cataratas. A Ata abria perspectivas de cooperação entre o Brasil e o Paraguai, na construção de uma hidrelétrica considerada fundamental pelo governo brasileiro, que a identificava como pilar do processo de desenvolvimento nacional.

A Ata provocou reações na diplomacia argentina, que temia a construção de uma usina brasileira perto de suas fronteiras e preocupava-se com os impactos negativos que essa poderia ter no projeto argentino de construir – também em parceria com o Paraguai – as hidrelétricas de Yaciretá e Corpus. O governo argentino mobilizou-se para realizar uma reunião entre os representantes da Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Bolívia com vistas a regulamentar a navegação e a utilização das fontes de energia, centrando sua argumentação na dimensão jurídico-normativa. Além da dimensão propriamente política de expansionismo brasileiro, uma das principais preocupações argentinas era incluir a condicionalidade de consultas prévias para quaisquer trabalhos nos rios da Bacia. O governo brasileiro, por sua vez, desejava excluí-la, uma vez que limitaria suas ações.

Nesse mesmo período, as respectivas imprensas do Brasil e da Argentina começaram a acompanhar a evolução das negociações a partir de uma perspectiva de rivalidade, insuflando os sentimentos nacionais nos dois países. E o Itamaraty, ao contrário do padrão conciliatório seguido durante o período

da cordialidade oficial, negou-se a reconhecer que a hidrelétrica de Itaipu tivesse vínculos com a Argentina (Spektor, 2002:45). O governo brasileiro recusava-se a comprometer-se com qualquer estatuto jurídico que pudesse limitar os projetos brasileiros de utilização de recursos hídricos da região. Segundo Gibson Barbosa (*apud* Winand, 2010:57), chanceler do governo de Médici, as divergências do período seriam em torno dos recursos hídricos, mas tendo como pano de fundo ainda uma rivalidade pela influência política sobre o Paraguai. Por outro lado, era predominante na Argentina a percepção de que o governo brasileiro estaria, com a hidrelétrica, buscando ampliar sua influência na região (Gardini, 2010: 23).

Em 1969 foi assinado em Buenos Aires o Tratado da Bacia do Prata, de perfil vago, e sem incluir a reivindicação argentina acerca das consultas, que foram substituídas por um indicativo de que as ações dos países acima não poderiam causar prejuízos aos países a jusante.

No que se refere à questão militar, nesse período, segundo Aguilar (2010), os militares brasileiros ainda viam como principal ameaça de guerra um confronto regional, contra uma coligação de países vizinhos, enquanto os militares argentinos viam como maiores ameaças uma guerra contra o Brasil, uma guerra contra a Grã-Bretanha pelas Ilhas Malvinas e uma guerra contra o Chile.

*

Durante os primeiros anos da década de 1970 o cenário de desequilíbrio de poder entre os dois países foi-se acentuando. Na Argentina, ao governo de Onganía seguiu-se Lanusse, Cámpora, Juan Domingo Perón e Isabel Perón até o governo do Processo, o que significou um período de forte instabilidade política. O país viveu uma progressiva redução da inserção de seu modelo agroexportador no cenário internacional (que se manteve como principal canal de inserção econômica externa apesar das iniciativas de industrialização). Em contrapartida, o Brasil viveu o período do milagre econômico com a expansão dos manufaturados em sua pauta de exportações, direcionadas em boa parte para os países da região. O governo brasileiro apoiou o golpe de estado em 1971 na Bolívia, aumentando sua influência no país. A ideia de um “Brasil Potência” instalou-se no imaginário dos governantes brasileiros e as diferenças entre as visões de mundo de ambos teriam prejudicado ainda mais uma aproximação.

A suscetibilidade da Argentina diante do descompasso no crescimento econômico entre os dois países e frente à percepção do progressivo desequilíbrio de poder no cenário regional foi um elemento agravante para as negociações. A dimensão jurídico-normativa foi, por seu lado, projetando-

se como principal instrumento de argumentação da diplomacia argentina. Durante sua presidência, o general Lanusse adotou um discurso mais duro frente à questão dos rios, marcando posição no tema da consulta prévia, e ofereceu recursos ao Paraguai e à Bolívia para reordenar sua área de influência. A imprensa argentina também influenciou o jogo diplomático com artigos que acusavam o Brasil de expansionista.

Uma dimensão, porém, em que começou a se desenhar uma interação crescente foi a área de segurança. Desde 1970, a partir de ponderação por parte de militares argentinos da necessidade de se impetrar uma ação conjunta frente ao chamado terrorismo e, mais especificamente, diante do problema referente a sequestros de diplomatas, começou a se desenvolver uma rede de contatos entre os serviços de inteligência e informação da Argentina e do Brasil. Cabe ressaltar que as duas forças armadas receberam influências das escolas militares norte-americanas, aproximando-se nas concepções de doutrina de segurança nacional e mantinham contatos nos marcos das Conferências dos Exércitos Americanos, das Conferências Navais Interamericanas e do Sistema de Cooperação das Forças Aéreas Americanas, todos estruturados pelos Estados Unidos.

Desde então, militares dos dois lados começaram a encontrar-se para troca de informações. A atuação de grupos de esquerda atuantes na região e a deterioração do governo de Salvador Allende, no Chile, até o golpe militar de 1973 foram acompanhadas de perto com interesse. Nesse caso, as diplomacias participavam também junto com os militares dos contatos (Vidigal, 2007).

Da perspectiva brasileira, a diplomacia redimensionou o lugar da Argentina na sua política externa. Segundo Vidigal (2009), a visão geopolítica de rivalidade baseada em uma ascensão brasileira e no declínio argentino teria convivido com forças de diálogo que operavam em favor da integração e do diálogo produtivo. Nos marcos da assembleia geral das Nações Unidas em 1972, foi assinado o acordo de Nova Iorque entre os dois países, em uma tentativa de regulação da construção das hidrelétricas. Em termos práticos, as buscas por áreas de cooperação foram sendo paulatinamente substituídas pela falta de tolerância com o discurso diplomático argentino (Spektor, 2002:69) e, em 1973, foi assinado o Tratado de Itaipu, entre o Brasil e o Paraguai, criando a empresa binacional Itaipu sem consulta prévia ao governo argentino.

As relações se tornaram mais tensas e o governo argentino, já presidido por Cámpora, optou por denunciar o acordo de Nova Iorque. Além da denúncia, o governo de Cámpora conseguiu a aprovação da assembleia geral das Nações Unidas para a posição argentina sobre a utilização internacional

dos rios. Foi também assinado o Tratado de Yaciretá. Perón, já no governo, propôs a formação de uma união aduaneira com o Uruguai.

*

A política externa brasileira que foi implementada durante o governo de Ernesto Geisel significou uma mudança de prioridades e ações concretas em relação à política externa. O termo “Brasil Potência” foi abandonado, mas a ideia teve continuidade com a denominação de “Brasil, potência emergente”. O chamado “pragmatismo responsável e ecumênico”, que nortearia o comportamento externo brasileiro no período, representou uma forma de adaptação à nova realidade da ordem internacional e à necessidade de diversificar os recursos necessários para o desenvolvimento interno.

A nova percepção do sistema internacional por parte da diplomacia brasileira, baseada nas teses do embaixador Araújo Castro (1972), apontava para uma ordem em permanente mudança, com seu eixo principal colocado sobre as questões políticas e econômicas do confronto Norte/Sul. Nelas, ele afirmava que “poucos países no mundo detêm as possibilidades de irradiação diplomática do Brasil” e “nenhum país escapa a seu destino e, feliz ou infelizmente, o Brasil está condenado à grandeza” (1972:9 e 30). Isso permitiu a superação quase completa da ideia de “fronteiras ideológicas” (que havia se constituído em um dos pilares da política externa dos governos militares anteriores, embora já viesse perdendo progressivamente sua força) para dar lugar à defesa do que era entendido como “interesses nacionais”. Para viabilizá-los, fazia-se necessária uma diversificação das relações econômicas externas independentemente de questões de cunho ideológico. Por outro lado, o governo de Geisel buscava ampliar ao máximo a margem de manobra no sistema internacional. A tradição realista-desenvolvimentista apontada por Merke (2008) recuperou sua centralidade, e o objetivo de autonomia (entendida como autonomia pela distância, nas definições de Fonseca Jr. [1999]) veio ocupar um lugar fundamental em sua formulação. Segundo Pinheiro (2004:44), a política externa brasileira teria recuperado o paradigma globalista como ordenador de seu comportamento. Nesse caso, o globalismo corresponderia a um conjunto articulado de ideias orientadoras do comportamento diplomático, baseado na defesa do ideal de uma inserção global da política externa como instrumento de fortalecimento do poder de barganha do Brasil.

O processo de tomada de decisões em política externa, como de forma geral nesse governo, enquadrava-se nos marcos da centralização. O pragmatismo responsável foi formulado, sobretudo, nos marcos do Itamaraty, com sua participação limitada a questões específicas dos militares e da

Secretaria de Planejamento. Todavia, na definição das orientações gerais da política, o presidente Geisel teve um papel importante, articulado com Azeredo da Silveira (Pinheiro [2000a] refere-se a eles como Executivo de Política de Externa).

Em relação à América Latina, o pragmatismo responsável não avançou, quando comparado ao governo anterior, concentrando-se na prioridade dada ao universalismo e à diversificação de parceiros econômicos externos. Man-teve preferência por relações bilaterais e buscou pensar os países vizinhos a partir das necessidades do desenvolvimento brasileiro com um estreitamento dos laços comerciais. Na região, o comportamento brasileiro não superou, porém, o conteúdo ideológico assumido no governo anterior.

No que diz respeito às relações com a Argentina, houve um acirramento das divergências. Azeredo da Silveira opunha-se à tradição brasileira de buscar acomodar as divergências com a Argentina, uma vez que, em seu entendimento, a Argentina havia perdido a capacidade de pressionar o Brasil e influenciar os desdobramentos da política externa brasileira para a região. Nas palavras de Silveira,

à medida que o Brasil mergulha no Cone Sul, perde em universalização, que deve ser a chave de nossa política externa. Além disso, precisaríamos nos lembrar de que, a despeito de nossos complexos em relação ao Sul “branco”, os nossos vizinhos estão em todos os quadrantes e falam línguas diferentes do espanhol. Um excesso de preocupação nossa em relação aos brancos do Sul custa-nos caro na América Latina e no resto do mundo. Assim, é impróprio para o Brasil ter uma aliança com a Argentina. (Silveira *apud* Vigevani e Ramanzini Jr., 2010:458)

As relações do Brasil com o governo de Perón foram difíceis, embora não houvesse um discurso de enfrentamento. Ele buscou, sim, aproximação com os países menores, particularmente com o Uruguai. Mas a morte de Perón e a instabilidade política deixaram as relações em suspenso por dois anos.

O início do governo militar na Argentina abriu perspectivas de uma aproximação, uma vez que as duas diplomacias coincidiam no que diz respeito ao combate ao comunismo na região. Em relação ao Brasil, Oscar Camilión, diplomata argentino que havia negociado os Acordos de Uruguaiana, de 1961, foi enviado como embaixador com um projeto claro de superar as divergências e aproximar os dois países. Segundo afirma Spektor (2002:87-90), Camilión defendia que a questão dos rios fosse resolvida o mais brevemente possível para dar lugar a um projeto de complementação econômica e, em seus discursos, apresentava os dois países como parceiros. Defendia também que, como em Uruguaiana, ambos os países buscassem

coordenar suas posições em foros multilaterais e trocar informações de interesse comum em termos bilaterais.

Para conseguir seu objetivo, Camilión atuou em duas frentes. Por um lado, nas negociações diretas sobre os rios buscou passar uma imagem cooperativa, mas sempre defendendo a dimensão jurídico-normativa e a ideia de consulta prévia à Argentina. Por outro lado, trabalhou para construir uma imagem positiva do país na sociedade de Brasília, através de relacionamentos sociais e trabalho com a imprensa local. Seu comportamento, entretanto, entrou em choque com o do chanceler brasileiro, que tinha estilo, preferências e visões de mundo diferentes.

No entanto, desenvolvia-se ao mesmo tempo uma nova dimensão de cooperação entre os dois países: a dimensão militar que deu base para acalmar as disputas diplomáticas e abriu caminhos para um entendimento posterior. O contato entre militares orientados para questões de inteligência deu-se com mais vigor a partir de 1975, quando foi criada a Operação Condor pelo governo chileno (embora a participação brasileira tenha se concentrado no fornecimento de informações). A Operação seguiu um caminho fora da legalidade, baseado nos ensinamentos recebidos pelas forças armadas na região de escolas estrangeiras. Para além desse canal, em 1976 começaram, contudo, contatos mais próximos entre militares de alta patente dos dois lados e, em 1977, os diálogos sobre a questão da hidrelétrica de Itaipu foram incluídos nos encontros. Isso significou um tipo de diplomacia paralela que possibilitou a preparação do acordo tripartite de 1979, que, segundo Oelsner (2005), representou uma barganha de cooperação feita por setores das forças armadas sem a participação da sociedade. Cabe ressaltar que as forças armadas brasileiras viviam um momento importante chamado por Cervo (2008) de “nacionalização da segurança” com a orientação para uma nova produção nacional de armamentos e, como consequência, com a preocupação de desenvolver uma cooperação tecnológica nesta área.

A questão nuclear também teve um peso importante no sentido da cooperação entre os dois países. Em 1970, o Itamaraty havia aventado a possibilidade de assinar um acordo nuclear com a Argentina (Aguilar 2010:125), embora este então estivesse sem continuidade. A divergência entre os governos brasileiro e norte-americano sobre o Acordo Nuclear com a Alemanha incentivou o início de um diálogo mais fluido com a Argentina nesse tema, e a possibilidade de uma cooperação entre ambos que espantasse os sentimentos de competição voltou a ser pensada no interior do governo brasileiro, embora ainda com alguma reticência do Itamaraty. Em 1978 começou o intercâmbio entre técnicos da área nuclear entre os dois países.

Em 1975 tiveram início as obras necessárias para a construção da hidrelétrica e, em 1977, começaram as conversas técnicas tripartites (entre brasileiros, argentinos e paraguaios) sobre a viabilidade de Itaipu e de Corpus. Nesse mesmo ano, o governo brasileiro assinou o Tratado de Cooperação Amazônica, ampliando as relações do Brasil com os países da fronteira norte da América do Sul com o objetivo, entre outros, de fortalecer sua posição em suas negociações na fronteira sul. A posição brasileira defendia a liberdade do país de explorar a potencialidade dos rios como lhe parecesse conveniente, limitada apenas em situações de prejuízo para os países a jusante. Em termos técnicos, as conversações versavam sobretudo a respeito da quantidade de turbinas e a cota de metros que a hidrelétrica de Itaipu poderia vir a ter.

Em 1978 as negociações chegaram a um impasse. O governo argentino propôs um encontro apenas com os dois governos para definir previamente o conteúdo da reunião tripartite e sugeriu a vinculação das características técnicas de Itaipu ao projeto de Corpus. Azeredo da Silveira decidiu pela interrupção nas negociações, que foram retomadas apenas meses depois, para serem de novo interrompidas à espera do início do governo seguinte, no Brasil.

1.4 – Rivalidade x cordialidade oficial: a construção da cooperação

Um histórico de um período tão longo aporta nas dificuldades para se traçar uma conclusão. É possível destacar, porém, que, durante a maior parte do período imperial, a Argentina estava ainda em processo de construção de seu formato definitivo, e a visão brasileira predominante era a de rivalidade. A rivalidade dava-se tanto no campo territorial quanto no de disputa de influência sobre os países menores, recém-formados na região do Prata.

A partir do final da Guerra do Paraguai e da consolidação da República Argentina, as preocupações brasileiras favoráveis a um ordenamento das relações entre ambos os países começaram a se fazer sentir. A perspectiva de implementar uma cooperação limitada como forma de controlar e evitar comportamentos argentinos que viessem a prejudicar as relações do Brasil com seus vizinhos foi abrindo caminho para a cordialidade oficial. Instalou-se entre os dois países um longo período do que Oelsner (2005) chama de paz fria, ou paz condicional.

A decretação da República lançou uma ilusão curta sobre uma aproximação amistosa entre os dois países. Mas as declarações sobre similaridades

foram rapidamente substituídas por divergências pontuais, desconfianças, ao lado da importância de se ter um relacionamento cordial.

O Barão do Rio Branco, em sua gestão, consolidou a cordialidade oficial e lhe deu um corpo mais preciso. Apesar dos desencontros ocorridos nesses anos e incentivados pela ascensão do nacionalismo na Argentina, isso não foi suficiente para deteriorar as relações entre os dois. A visão da Argentina como um país rival, no entanto, prosseguiu, permeada por esforços pontuais de cooperação.

O final da Segunda Guerra Mundial e a posição fortalecida da diplomacia brasileira no jogo da política internacional contribuíram para a deterioração lenta da cordialidade oficial, mas, ao mesmo tempo, abriram caminho para um processo lento de redução do peso da rivalidade nas relações dos dois países. Nesse período, a identificação de diferentes visões sobre a Argentina introduziu mais complexidade na interação de ambos os países.

A ascensão do desenvolvimentismo nos dois países contribuiu para o desenho de uma parceria bilateral importante e, mais uma vez, favoreceu um período em que a cooperação entre eles era o elemento prioritário. O “espírito de Uruguaiana” foi o exemplo máximo dessa aproximação. Porém, alguns fatores contribuíram para o fim dessa fase mais cooperativa: os golpes de estados e as mudanças de governos nos dois países (no caso argentino, uma mudança mais clara também em estratégia de desenvolvimento); a ênfase na dimensão nacional da visão brasileira sobre a integração regional; e o crescimento acelerado da economia brasileira, causando um desequilíbrio em relação à economia argentina.

O fim do “espírito de Uruguaiana” deu margens para o recrudescimento da rivalidade entre os dois países, sobretudo no campo regional. Contudo, a partir de meados dos anos de 1960, essa rivalidade assumiu um caráter mais complexo, proveniente das assimetrias que foram se instalando entre os dois países nos campos econômicos e de poder internacional e regional. A visão brasileira, que era defendida sobretudo pelo embaixador/chanceler Azeredo da Silveira, esteve mais próxima do que poderia ser denominado “rivalidade assimétrica”. Nos marcos da “rivalidade assimétrica”, a década de 1970 foi marcada por negociações difíceis sobre a utilização das águas. Por outro lado, houve um adensamento das relações nos campos militar e nuclear e um esforço de aproximação intensa por parte do governo argentino. Embora a ideia de rivalidade e deterioração das relações parecesse estar no ápice e tenha contado com o incentivo das respectivas imprensas nacionais, paralelamente eram gestadas as possibilidades de um entendimento entre os dois países.

CAPÍTULO 2

Do entendimento à parceria

A partir de 1979 houve uma mudança importante na visão brasileira da Argentina. Os primeiros passos do governo de João Figueiredo mostraram claramente o clima de entendimento e, no decorrer da década de 1980, esse entendimento avançou para uma situação de parceria, que proporcionou, em 1991, a assinatura do Tratado de Assunção que criou o Mercosul. O período dos governos de José Sarney e Raúl Alfonsín pode ser identificado como um dos melhores momentos das relações entre os dois países. Nesses anos a ideia de rivalidade foi basicamente superada, e a visão da Argentina como principal parceiro externo, ao lado da importância de se estabelecer laços cooperativos, foi predominante. A importância da defesa dos regimes democráticos também foi um incentivo para a aproximação.

Este capítulo examina as motivações que levaram o governo brasileiro a identificar a Argentina como parceiro e a deixar de lado a rivalidade, embora assimétrica, que marcou as relações da década de 1970. Busca também apresentar como se deu a trajetória de uma condição de entendimento entre os dois países para a conjuntura de parceria estratégica que marcou a segunda metade dos anos de 1980. Diferentemente do capítulo anterior, a lógica aqui já não é histórica, de longa duração. Sem abandonar a periodicidade, a ideia é aprofundar a análise dessa década levando em conta variáveis mais particulares, como a situação econômica, as opções diplomáticas e as percepções que começam a se desenhar entre os atores formuladores.

Com vistas a organizar a exposição, o capítulo será dividido em duas partes e, como no capítulo anterior, uma breve conclusão. A primeira parte orienta-se para o período do governo de Figueiredo. Destaca em primeiro lugar as modificações ocorridas nas áreas econômica e diplomática que atuaram como pano de fundo e a rápida mudança experimentada pelo comportamento diplomático brasileiro em relação à Argentina. A assinatura do Acordo Tripartite Corpus–Itaipu, em 1979, foi o primeiro exemplo, mas a ele se seguiu o acordo de cooperação nuclear, a criação de um grupo binacional para negociar as questões comerciais e o apoio dado pelo Brasil à Argentina durante a Guerra das Malvinas. O fim do governo do Processo na Argentina, diferentemente de mudanças de governo ocorridas

anteriormente, não trouxe modificações marcantes no rumo das relações, mas contribuiu para que a aproximação fosse aprofundada em um processo real de integração. Isso mostra que o entendimento não havia sido apenas pela coincidência de regimes políticos. Um governo civil na Argentina com um governo militar no Brasil (ainda que em seus estertores) deram início às conversações sobre o estabelecimento de uma iniciativa de cooperação econômica, já com menções a um processo de integração.

Na segunda parte são examinados os fatores que permearam a trajetória do processo de integração, iniciado em 1985 com a Declaração de Iguazu, assim como as características e percepções que marcaram o processo. Seus primeiros anos, considerados aqui de parceria e de construção do Mercosul, foram marcados, por um lado, por problemas decorrentes das dívidas externas dos dois países e seus desdobramentos com os planos – fracassados – de estabilização heterodoxa da economia. A partilha dos fracassos não deixou de ser, contudo, um elemento de coesão. A visão predominante, de viés heterodoxo, dentro das agências governamentais brasileiras – e também argentinas – teve influência nas preferências acerca de um processo de articulação de setores produtivos. A necessidade da consolidação democrática que aproximou os dois governos serviu também como cimento para a aproximação e elemento de identidade garantidor das instituições democráticas nos países da região em geral. Nesse cenário, as percepções de rivalidade e disputa por uma hegemonia regional que haviam marcado as relações entre o Brasil e a Argentina durante muito tempo foram suplantadas por ideias de cooperação e, ao final da década, por ideias de parceria. A rivalidade nesse período não deixou de existir, mas ficou notadamente em um segundo plano.

2.1 – O entendimento: mudanças na política externa brasileira e a aproximação com a Argentina

Existem divergências entre os estudiosos das relações Brasil-Argentina sobre se a assinatura do Tratado de Itaipu teria sido um ponto de inflexão nas relações entre os dois países. Vidigal (2007:248) considera aquele ano como o fim de uma negociação para um entendimento que viria desde 1975, na qual forças favoráveis ao entendimento sairiam vitoriosas. Winand (2010:67-68) destaca as posições divergentes sobre a aproximação com a Argentina entre os militares, o Itamaraty e a imprensa brasileira que permaneceram após a assinatura do Tratado, não extinguindo a percepção de rivalidade.

Gardini (2010:18) propõe uma visão com mais nuances relativamente à ideia de mudança e destaca a combinação de mudanças estruturais com eventos históricos relevantes que levam a uma transformação gradual, a qual é situada por ele entre a assinatura do tratado e o apoio brasileiro à Argentina (ainda que com postura contrária à utilização da força militar) na Guerra das Malvinas. Ele ainda identifica o desequilíbrio na distribuição de poder entre os dois países no nível regional como o cenário das tensões. Spektor (2002:115 e 121) destaca como o início do governo de Figueiredo criou condições para a reformulação do comportamento brasileiro frente à Argentina. Ele também chama atenção para a diferença entre o momento de assinatura dos acordos de Uruguai, que havia tido um caráter prospectivo, para o período do governo de Figueiredo, que comportou medidas concretas.

As sugestões apresentadas acima trazem elementos importantes para se refletir sobre a mudança. É importante reconhecer que as mudanças históricas são precedidas de um período de gestação; que os sentimentos de rivalidades seguiram perpassando diversos atores políticos brasileiros; e que o desequilíbrio da divisão de poder durante os anos de 1970 foi um fator que aprofundou as divergências. Todavia, é possível destacar, entre as proposições de Gardini e de Spektor, que, durante o governo de Figueiredo, houve uma confluência de mudanças estruturais no cenário internacional e nas economias nacionais, com mudanças conjunturais tais como: o abandono do projeto do “Brasil Potência” emergente, a ascensão de um novo governo com uma perspectiva de política externa orientada com maior destaque para a América Latina, e o papel importante do chanceler Saraiva Guerreiro, então no lugar de Azeredo da Silveira. Essas mudanças foram ao encontro de um esforço de aproximação que já vinha sendo sugerido pelo governo argentino (e que é apontado por Vidigal com uma das forças favoráveis) e produziram um cenário propício. A partir de alguns setores da política Argentina, a aproximação teria também um caráter político: buscava driblar o isolamento internacional do país tanto no campo econômico quanto – e talvez principalmente – no campo político. O desequilíbrio da divisão de poder regional não foi superado, mas estabilizou-se temporariamente um novo cenário no qual a proeminência brasileira foi consolidada. Entretanto, como se verá mais tarde, a indefinição do peso que cada um dos dois países tem no cenário regional e nas relações bilaterais será uma questão geradora de tensões.

A política externa do governo de Figueiredo, se, por um lado, manteve algumas linhas gerais do pragmatismo responsável, por outro lado, mudou em uma dimensão fundamental, que em muito havia influenciado as percep-

ções brasileiras acerca da Argentina: o projeto do “Brasil, potência emergente” de Silveira e Geisel não teve continuidade. A conjuntura internacional e o contexto interno no Brasil incentivaram o abandono do projeto.

O pragmatismo responsável representou, em seu momento, uma inflexão importante de política externa, consagrando o paradigma globalista. Em suas linhas gerais, deu prioridade ao universalismo e à busca de autonomia (sobretudo em relação aos Estados Unidos), articulando-os com o projeto de potência emergente. No entanto, a América Latina não ocupou um lugar prioritário nesse espectro; ao contrário, o caminho do desenvolvimento foi buscado principalmente em relações com países de outros continentes. Diferentemente do fim das “fronteiras ideológicas” anunciadas como ferramenta do universalismo, no caso sul-americano essas diretrizes foram mantidas e o pensamento geopolítico, embora não fosse o único, seguiu tendo um peso grande na formulação do comportamento frente à região.

Ao acompanhar o pragmatismo responsável em sua trajetória, é possível identificar seus dois últimos anos como anos de dificuldades e corrosão do projeto de potência emergente. Os condicionamentos estruturais à posição periférica do Brasil limitaram sua afirmação internacional e, internamente, o II PND (II Plano Nacional de Desenvolvimento – motor econômico do pragmatismo) sofreu uma desaceleração desde 1977. O projeto foi fruto de expectativas dos formuladores brasileiros influenciadas pelo crescimento econômico brasileiro do início da década; por uma conjuntura internacional de instabilidade; e pela percepção equivocada das capacidades do país de então tornar-se uma potência média global.

A abertura política brasileira, o fim do II PND, o segundo choque do petróleo, a recessão e um novo protecionismo nos países, assim como a dificuldade de acesso a créditos internacionais trouxeram modificações na atuação diplomática (Camargo, 1988). A partir dos anos de 1980, a crise da dívida externa com o aumento na taxa de juros, a retomada do bipolarismo, próprio da Guerra Fria, pelo novo governo norte-americano e o esvaziamento progressivo dos foros multilaterais internacionais contribuíram para aprofundar essas modificações. Segundo Gardini (2010:18), algumas mudanças no cenário internacional tiveram impacto sobre as visões de cada um dos países frente a si próprio e ao outro.

A estratégia adotada frente a esse novo cenário foi o aprofundamento do universalismo, de onde advém a denominação dada à política externa do período. E esse aprofundamento deu-se, sobretudo, em direção à América Latina. Com exceção do caso de Cuba (resolvido somente no primeiro governo civil), a visão geopolítica e ideológica para a região perdeu espaço no processo de formulação da política externa e o reforço da dimensão regional

colocou-se como fundamental para a inserção internacional do país. Existem poucos estudos sobre esse período, mas uma primeira aproximação diria que foi durante o governo de João Figueiredo que, pela primeira vez, a ideia de identidade latino-americana – ou de latino-americanização da política externa brasileira – ganhou espaço, substituindo a visão instrumental (ou com ela se articulando) da importância dos países vizinhos basicamente para o desenvolvimento brasileiro.

Os mecanismos multilaterais da região passaram a ocupar um lugar no arco da política externa não apenas formal como nos governos anteriores, mas como canais reais de atuação. Houve um renovado esforço para se incrementar o comércio regional, com o fim da ALALC e a criação da ALADI (Associação Latino-Americana de Integração), com um perfil mais flexível e adaptado às necessidades sub-regionais. A diplomacia brasileira participou de sua criação pelo Tratado de Montevideú, de 1980.

A “partilha” do problema da dívida externa com os vizinhos sul-americanos foi uma das áreas nas quais a aproximação com o continente se fez sentir. Frente ao problema houve divergências entre o Itamaraty e os ministérios de economia, mas foi possível operacionalizar uma atitude em comum. Durante o período, o Brasil participou do Consenso de Cartagena, defendendo um enfoque político para a dívida.

Durante esses anos a América Central ganhou destaque na agenda regional, em função da crise política e de guerras de caráter civil e de baixa intensidade. O Itamaraty vinculou a crise centro-americana a questões estruturais da região, não aceitando a versão norte-americana de importação do conflito leste-oeste. Porém, setores das forças armadas temiam o crescimento do comunismo. A resposta brasileira foi então cautelosa. A partir de 1982 o governo brasileiro começou a apoiar as gestões do Grupo de Contadora. Por outro lado, empresas brasileiras venderam armamentos para os diferentes lados da guerra (Camargo, 1988).

*

Dentro desse novo perfil de política externa, a Argentina passou a ocupar um lugar importante para a diplomacia brasileira. Dentre os entendimentos bilaterais do Brasil no período, as relações com a Argentina foram prioritárias. Depois de uma década de relacionamento difícil com base em percepções de rivalidade assimétrica, era importante chegar a uma situação de equilíbrio entre os dois países. Segundo Spektor (2002:115 e 122), não se tratava mais de um comportamento baseado na cordialidade oficial, mas sim de um novo paradigma de relacionamento com o país

vizinho; seria não mais a busca do controle sobre os avanços do país vizinho, mas a perspectiva de situar a Argentina em um lugar de destaque na política externa brasileira. Esse movimento em direção à Argentina foi um passo importante de concretização de um universalismo não-excludente e da construção de maior autonomia do Brasil frente os Estados Unidos a partir da dimensão regional.

O chanceler Saraiva Guerreiro tinha percepções diferentes das de Azeredo da Silveira quanto à região e, mais especificamente, no que diz respeito à Argentina. Em sua obra *Lembranças de um empregado do Itamaraty* (1992), Guerreiro se refere à divergência de Itaipu como questão que “azedava as relações bilaterais havia 11 anos” (1992:92) e “longa e estúpida pendência” (1992:97). Cabe destacar que, do lado argentino, o embaixador Oscar Camilión foi chanceler ao longo do ano de 1981, tendo contribuído muito para o entendimento entre os dois países.

Em março de 1979 o general Figueiredo assume a presidência do Brasil com a determinação de solucionar o atrito com a Argentina e reequilibrar as relações entre os dois países. Dentro de um projeto de aproximação com América do Sul e reorientação terceiro-mundista, a aproximação com a Argentina seria um elemento fundamental.

Em outubro daquele mesmo ano, depois de negociações rápidas entre chanceleres do Brasil, Argentina e Paraguai, os presidentes dos três países encontraram-se em Ciudad Stroessner (atual Ciudad del Este) para a assinatura do Acordo Tripartite de Itaipu e Corpus. O Acordo consagrava as características técnicas defendidas pelo governo brasileiro enquanto, por outro lado, assimilava o formato tripartite, unificando no mesmo documento Itaipu e Corpus, o que havia sido uma reivindicação do governo argentino. E assim abria caminho para uma série de medidas bilaterais na construção de um esquema de medidas de confiança recíproca entre os dois países.

Em 1980 o presidente Figueiredo visitou Buenos Aires acompanhado de ministros e empresários. No histórico das relações bilaterais, essa foi a terceira viagem de um presidente brasileiro a Buenos Aires; os outros dois haviam sido Campos Sales e Getúlio Vargas. A visita teve um importante valor simbólico e abriu caminho para uma série de declarações dos dois presidentes ressaltando termos como amizade, cooperação e união entre os dois países. Em termos de construção diplomática, os discursos têm muito peso e formam ideias.

Nessa visita foram assinados diversos acordos, sendo o mais importante o acordo de cooperação nuclear. Ambos os países tinham em comum tanto a disposição de levar adiante um programa nuclear autônomo quanto o fato de não terem nem ratificado o Tratado de Tlatelolco, nem assinado o Tratado

de Não-Proliferação Nuclear. As pesquisas na Argentina encontravam-se em uma fase mais avançada. O acordo abriu as portas para a criação posterior de um comitê conjunto e para a realização de diversas visitas a instalações nucleares e intercâmbios técnicos durante a década de 1980. Dentro da esfera de cooperação tecnológica entre dois países que buscavam uma inserção internacional autônoma também foi assinado um protocolo de construção conjunta de aviões militares e foguetes (Gardini, 2010:32) e foram abertas conversações sobre complementaridade no campo das telecomunicações. Foi criado um mecanismo permanente de consulta entre os chanceleres dos dois países. Durante a visita, houve também um Encontro de Cooperação Econômica Brasil-Argentina, que contou com a participação de atores econômicos privados (Vidigal, 2007:254). No mesmo ano, o presidente Videla visitou o Brasil para dar continuidade aos entendimentos iniciados na visita de Figueiredo, quando foram assinados instrumentos ou criação de grupos de trabalho nas áreas de previdência social, turismo, transportes marítimos e diversos temas na área científica e tecnológica.

Um fator importante para esse entendimento foi o aumento da complementaridade econômica entre os dois países, em um universo de maior diversificação de relações externas nos marcos da tradição, por parte de ambos, de manter com os países do norte os vínculos econômicos mais fortes. Historicamente, o intercâmbio comercial entre os dois países havia sido favorável à Argentina. Mas, em 1979, o Brasil tinha uma economia maior e mais diversificada, contrariamente à estagnação da economia argentina. Durante a década de 1970, o governo brasileiro havia modificado o padrão tradicional e aumentado suas exportações de manufaturados para a Argentina, chegando essas a ocupar no final da década em torno de 70% do total (Camargo, 1993). E a partir de 1980 o Brasil começou a ter superávits. Assim, no início dos anos de 1980 o país aparecia com mais peso que a Argentina no comércio bilateral. Como resposta política, na visita de 1980 do Presidente Figueiredo a Buenos Aires foi criado um grupo binacional, de caráter técnico, que atuou entre 1981 e 1983 para dirimir os desequilíbrios comerciais e pensar em possibilidades de integração econômica.

Se no curto prazo esse desequilíbrio foi um fator a ser corrigido, na perspectiva brasileira colocou o país em uma posição de vantagem em termos comerciais e contribuiu para uma maior complementaridade entre as duas economias. A Argentina passou a ser um mercado importante para os manufaturados brasileiros, em um momento em que o aumento das exportações que resultou na reversão do déficit da balança comercial brasileira foi uma medida necessária para dar conta do pagamento dos serviços da dívida externa, e em que os países mais ricos adotavam medidas protecio-

nistas contra produtos manufaturados originários de países em desenvolvimento. Entretanto, nos marcos de um esforço geral de aumento agudo das exportações brasileiras, as exportações para a Argentina acabaram tendo reduzida sua participação no universo das exportações brasileiras de 5,4% em 1980 para 3% em 1983. Nesse mesmo período, a participação brasileira nas exportações argentinas desceu de 9,5% para 4,2%; em contrapartida, a importação de produtos brasileiros feita pela Argentina subiu de 2,4% para 8,3%, no total de suas importações (Gardini, 2010:52).

Cabe aqui lembrar que, durante o governo de Figueiredo, houve dois cenários de descompasso político entre os dois países. Se até 1983 o processo de abertura política coexistiu com um regime militar fechado do lado argentino, a partir dali conviveu, do outro lado, com um regime democrático e um governo civil, eleito. Apesar das diferenças, como afirma Camargo (1988), os dois países tenderam a buscar caminhos complementares e alternativos para os problemas econômicos e de inserção internacional que ambos vivenciavam.

Nesse primeiro momento, entre 1979 e 1982, houve divergências decorrentes das particularidades dos dois regimes. O governo argentino defendeu, por proposta dos Estados Unidos, a conformação de um pacto de segurança no Atlântico Sul que incluiria também a África do Sul, mas o governo brasileiro não apoiou a iniciativa. O governo argentino apoiou o golpe de estado na Bolívia, em 1980, e a política norte-americana para a América Central dando suporte à campanha antissandinista na Nicarágua, na contramão das posições do governo brasileiro. Mas essas questões não foram insufladas como em momentos anteriores. Ao contrário, foram tratadas como divergências pontuais e sem impacto nas relações bilaterais. O início do mandato do general Viola, tendo Oscar Camilión como chanceler, trouxe uma inflexão na política externa argentina, aproximando-a ainda mais do Brasil: em uma tentativa de sair do isolamento internacional resultante da virulência do autoritarismo interno aperfeiçoando o relacionamento com países considerados relevantes, entre eles o Brasil. Durante seu ano de governo, foi assinado com o Brasil o Protocolo de Cooperação Industrial.

Mas o maior prova para a aproximação entre o Brasil e a Argentina foi a Guerra das Malvinas. Já durante o governo do general Galtieri, que buscava recuperar tanto a virulência dos primeiros anos do Processo quanto a imagem já deteriorada do governo militar, a invasão foi implementada. A diplomacia brasileira foi pega de surpresa, ficando em uma situação difícil. Historicamente, a diplomacia brasileira defendia que a questão das Malvinas era um problema de soberania, e que deveria ser resolvida em negociações entre Londres e Buenos Aires (Vidigal, 2007:268). Guerreiro foi informado

disso quando de passagem por Nova Iorque, momento em que, recuperando uma posição antiga assumida pelo Brasil em 1833 diante da ocupação inglesa das ilhas, afirmou que o “Brasil reconhece os direitos da Argentina sobre as Malvinas desde 1833” (1992:102). Essa afirmação foi e segue sendo contestada por alguns estudiosos, que defendem que, em 1833, a regência brasileira não teria assumido exatamente uma posição pró-Argentina. Mas o mais importante é que, independentemente das críticas, as afirmações de Guerreiro consolidaram essa posição como uma tradição da diplomacia brasileira e evitaram o caráter de decisão pragmática de última hora.

No decorrer da guerra a diplomacia adotou a posição de discreto apoio. Embora nos termos objetivos do confronto militar o Brasil se declarasse neutro – e, de fato, declarasse ser contrário à utilização de recursos militares – o país apoiou os esforços do governo argentino em diferentes dimensões. E, com a neutralidade formal, pôde manter boas relações com o Reino Unido durante o conflito. As motivações para o apoio foram de ordem política, econômica e militar. E, para a diplomacia brasileira, era fundamental que a Argentina não ficasse numa situação de pária internacional após a conclusão da guerra (Spektor, 2002:120).

Nos foros diplomáticos multilaterais, a diplomacia brasileira apresentou um projeto de pacificação do conflito junto às Nações Unidas e foi contrária à utilização do TIAR naquele caso. Porém, buscou, ao mesmo tempo, diminuir as consequências negativas que a guerra poderia ter para a Argentina (Gardini, 2010). Se não houve apoio à utilização da força, também não houve em nenhum momento uma condenação formal ao ataque argentino. Na dimensão diplomática bilateral (ou trilateral) com a Argentina e o com o Reino Unido, a primeira reação da diplomacia brasileira foi mandar mensagem para ambos, pedindo a solução do conflito. Pouco depois, o governo brasileiro assumia o papel de representante dos assuntos argentinos junto ao governo do Reino Unido, uma vez que as relações desse com a Argentina foram interrompidas. Segundo Gardini (2010:35), o governo brasileiro teria atuado com vistas a dissuadir a Inglaterra de atacar militarmente o território argentino afirmando que, neste caso, aquilo seria considerado pelos países da região um ataque a um país sul-americano.

As forças armadas brasileiras deram apoio militar indireto à Argentina, embora na época este tenha sido um tema obscuro. Foram mantidas as vendas de equipamentos militares à Argentina, foram mantidos os exercícios conjuntos e foi programada a venda de doze aviões militares para o país vizinho (Aguilar, 2010:138). Desses aviões, devido ao curto período que faltava para o desfecho da guerra, apenas dois chegaram a ser vendidos e utilizados, tendo sido conduzidos até a Argentina por pilotos brasileiros.

Após o final da guerra, o Brasil teve um papel importante como provedor de armamentos para a reestruturação da esfera militar da Argentina.

Em termos econômicos, o governo brasileiro implementou medidas para ajudar a Argentina a se esquivar do embargo implementado pelos países da então Comunidade Europeia. Os portos brasileiros da região sul foram usados para o reenvio de exportações argentinas a seus respectivos destinos. Segundo Cisneros e Escudé (2000:351, Tomo XIV) o Itamaraty temia tratar-se de um precedente em termos de conflito Norte-Sul; identificava as sanções contra a Argentina como medidas tomadas por países de fora do conflito; e não reconhecia o embargo como válido em termos jurídicos.

Do lado brasileiro, porém, esse apoio não foi consensual. A imprensa brasileira na época publicou críticas à posição brasileira. Em contrapartida, para Oscar Camilión, ex-embaixador e chanceler argentino, “ter o apoio moral, político e diplomático” do Brasil teria sido vital para a Argentina (*apud* Vidigal, 2007:276). O apoio relativo durante a guerra fortaleceu a confiança entre os dois países e consolidou a política cooperativa iniciada com a assinatura do Acordo de Itaipu-Corpus. Mas, por outro lado, aumentou o isolamento do país no cenário internacional, abreviando a sobrevivência da junta militar e ampliando a necessidade argentina de se articular com os países vizinhos.

2.1.1 – O ano atípico

A ascensão de Ricardo Alfonsín, em dezembro de 1983, deu-se em um momento em que a economia da Argentina estava decomposta, e em função do nível de violência da ditadura militar e da Guerra das Malvinas, o país encontrava-se isolado no sistema internacional. As relações com os Estados Unidos e com os países da Comunidade Europeia estavam difíceis. No campo econômico, havia dificuldades no pagamento dos serviços da dívida externa e frente ao protecionismo dos países industrializados.

Os dois regimes militares haviam implementado estratégias de desenvolvimento muito diferentes, que tiveram impactos posteriormente nas respectivas relações econômicas. O Brasil viveu, durante o regime militar, uma ativa política de industrialização e, mais especificamente na segunda metade dos anos de 1970, quando as condições internacionais foram em parte adversas, foi implementado um plano de desenvolvimento orientado para o crescimento econômico e avanço da industrialização para o setor de bens de capitais. A economia argentina não chegou a alcançar a superação do modelo agroexportador, e suas políticas industriais foram irregulares. Durante os anos de 1970, a economia viveu processos de liberalização e desindustrialização simultâneos.

O modelo de crescimento brasileiro não livrou o país da crise da dívida externa nem do seu retrocesso na década de 1980, mas criou um grau de complexidade da economia muito alto, e um parque industrial amplo; uma estrutura produtiva diversificada que facilitaria a perspectiva de pagamento dos compromissos no longo prazo. Nesse caso, o Brasil pode ser considerado como um país exitoso em seu processo de substituição de importações. A Argentina, por seu turno, no processo de liberalização da economia implementado durante o governo militar, concentrou seus recursos em importações, gastos com turismo e fuga de capitais. O país endividou-se então para uma política de abertura econômica que lhe trouxe prejuízos posteriores, levando à redução de sua capacidade produtiva, retrocesso no âmbito tecnológico e desintegração de sua produção. Se de 1970 a 1980 o produto interno bruto da Argentina cresceu aproximadamente de 49 para 62,6 bilhões de dólares (menos de 50%), nesse mesmo período o produto interno bruto do Brasil passou de 100 para 229 bilhões de dólares; ou seja, mais que dobrou.

Ao assumir o governo, Raúl Alfonsín buscou prioritariamente recompor a imagem do país no cenário internacional através da promoção da paz e dos direitos humanos (Gardini, 2010:49). A aceitação de uma identificação de si mesmo enquanto país em desenvolvimento incentivou a dimensão de uma identidade latino-americana na política externa, e a busca de uma aproximação com países que vivessem problemas semelhantes. Segundo Merke (2008), o governo de Alfonsín buscou recuperar a tradição desenvolvimentista que vê o país como periférico e sugere a integração do país a áreas econômicas como instrumento do desenvolvimento nacional. Para os formuladores, a América Latina em uma ação conjunta poderia ser ouvida na política internacional. Consolidar a aproximação com o Brasil era um dos itens importantes de sua política externa.

Segundo Russell e Tokatlian (2003), em parte por convicção e em parte por necessidade, o governo argentino deu passos importantes para esvaziar o que restava da cultura de rivalidades nas relações com o Brasil. O tato diplomático foi importante neste momento e o chanceler argentino, Dante Caputo, buscou em primeiro lugar convencer o governo brasileiro de que a diplomacia argentina não tinha a intenção de expandir o regime democrático (Camargo, 1985:77). Apesar de o governo brasileiro ainda estar nas mãos de militares, foi formado no Palácio San Martín, em Buenos Aires, um grupo de trabalho responsável por pensar e melhorar as relações com o Brasil (Gardini, 2010:58). O autor chamou o atípico ano de 1984 (ou, mais especificamente o período de dezembro de 1983 a janeiro de 1985) de ano assimétrico.

Nesse processo, a compatibilidade entre os dois foi se desenhando em diversas dimensões. No campo econômico a complementaridade já podia ser identificada, embora houvesse dificuldades na área comercial em termos conjunturais, que iam sendo resolvidas com baixo perfil e medidas técnicas. São elementos importantes, nesse contexto, a visão do outro como ameaça à segurança nacional, a convergência em temas multilaterais como a proposta de abordagem política das negociações da dívida externa no Consenso de Cartagena e em temas regionais com a diplomacia argentina que passaram então a apoiar também as ações do Grupo de Contadora. O início do processo de superação da visão do outro como uma ameaça militar, que se completará durante o governo de Sarney, limitou as possibilidades de ação de pensadores de estratégia militar com base na geopolítica. E o reconhecimento, por parte da Argentina, do Brasil como um poder político e econômico foi um passo fundamental para a aproximação.

Uma área importante de aproximação entre os dois países diz respeito à atuação do Brasil como representante dos interesses da Argentina frente ao Reino Unido, que havia sido iniciada em 1982 com a Guerra das Malvinas. O início da gestão de Alfonsín não significou uma declaração do fim das hostilidades por parte da Argentina, e as negociações seguiram difíceis. Nesse contexto o Itamaraty continuou apoiando as reivindicações argentinas quanto à soberania das ilhas e não autorizou o estabelecimento de escala regular em portos brasileiros de navios e aviões ingleses que se dirigissem às Malvinas (Cisneros e Escudé, 2000:534, Tomo XIV). Durante o primeiro ano do novo governo, a chancelaria britânica expressou diversas vezes à chancelaria brasileira o interesse em normalizar as relações político-diplomáticas e econômicas com a Argentina (Vidigal, 2007), e o Itamaraty desempenhou um papel importante que, embora pouco destacado geralmente pelos estudiosos de relações Brasil-Argentina, teve um impacto positivo na aproximação.

No primeiro mês do governo de Alfonsín, teve lugar em Buenos Aires um encontro informal entre os dois chanceleres, na qual as boas relações foram sedimentadas e o chanceler Caputo mostrou disposição para dar partida a um processo de integração entre os dois países (Guerreiro, 1992:114). Cisneros e Iñiguez (2002:437) destacam um discurso de 1986 onde Dante Caputo ainda afirmava que “*resulta indispensable construir en el corto plazo y con escasos medios un espacio económico regional que permita a Argentina competir con el resto del mundo y tener una capacidad mayor de negociación*”. O país vinha de uma fase prolongada de estancamento econômico.

De fato, a gestação da Declaração de Iguazu a ser assinada em 1985 começou ainda durante o governo de Figueiredo. Neste contexto, o Itamaraty

teve um papel importante. Por um lado, as vantagens de uma integração ainda não estavam claras em uma dimensão econômica na qual, como foi mencionado, o comércio com a Argentina havia reduzido sua participação do total da balança comercial brasileira, e a Argentina não demonstrava querer consolidar uma situação de comprador de produtos manufaturados. Mas em termos políticos o processo de integração já vinha se desenhando como uma iniciativa importante nos marcos do processo de latino-americanização da política externa brasileira. O Itamaraty assumiu para seus quadros as conversações com os diplomatas argentinos sobre uma iniciativa de integração econômica entre os dois países. A partir desse momento, a palavra “integração” começava a ser mencionada nas comunicações internas da chancelaria (Gardini, 2010:58).

Em maio de 1984 Figueiredo recebia Dante Caputo em Brasília, onde foi escrito um documento conjunto sobre o recrudescimento dos juros dos Estados Unidos referentes à dívida externa. E em janeiro de 1985, pouco antes do final do mandato, Figueiredo encontrou-se com Alfonsín para selar o diálogo político e a cooperação econômica. Segundo Rubens Ricúpero, chefe do Departamento das Américas do Itamaraty, em entrevista (citada por Gardini, 2010:59), a administração de Figueiredo passou para o presidente eleito, Tancredo Neves, arquivos com os projetos sobre as relações próximas e os projetos de integração com a Argentina.

2.2 – *Democratização e integração: a parceria*

A ascensão de um governo civil no Brasil teve impactos relativos na política externa brasileira, embora as razões das mudanças na política externa que ocorreram mais para o final da década já viessem sendo gestadas desde o princípio do mandato. Contudo, ela trouxe muitos ganhos significativos no que diz respeito ao lugar da Argentina no arco das ações externas do país.

Segundo Pinheiro (2004), a política externa adotada até o governo de Figueiredo tinha fortes vínculos com a estratégia de desenvolvimento nacional orientada para a substituição de importações. Na medida em que essa estratégia entrou em crise com os problemas da dívida externa e de estruturação da economia do país, era natural que a política externa viesse a sofrer mudanças. No contexto externo, a partir de meados da década, tiveram lugar inovações tecnológicas nas economias dos países centrais que contribuíram para a estruturação de um novo paradigma técnico-produti-

vo. Esse apontou, por sua vez, para um novo ordenamento do comércio internacional, da divisão internacional do trabalho, da competitividade das economias nacionais, assim como substituiu os critérios de vantagem comparativa que vigoravam até então. Isso teve um impacto negativo sobre as economias dos países periféricos em geral – em particular nos casos do Brasil e da Argentina –, aumentando o fosso tecnológico entre o Norte e o Sul no que diz respeito à consequente marginalização do último. Também devem ser levadas em conta as transformações que começavam a ocorrer no cenário internacional no âmbito político a partir da experiência da *perestroika* na União Soviética e o novo impulso vivido pelas experiências de integração em curso.

Esse novo cenário teve impactos sobre a inserção econômica internacional do Brasil, até então marcada, sobretudo, pela obstrução à evolução dos regimes internacionais, que foi se tornando progressivamente mais flexível no trato a questões como a propriedade intelectual e a inclusão dos novos temas (Pinheiro, 2004:52). Incentivou, por outro lado, a aproximação econômica com a Argentina, que vivia, naquele momento, problemas semelhantes aos do Brasil. Se não estava, como Brasil, saindo da longa trajetória de uma estratégia de desenvolvimento, a Argentina estava com sua economia desorganizada e buscando novos rumos. Segundo Gardini (2010:45), os dois países partilhavam necessidades urgentes comuns de encontrar uma nova estratégia de desenvolvimento, que comportasse a modernização industrial, investimentos e mecanismos de estabilização anti-inflacionária. Durante esses anos – que formaram parte da chamada, em termos econômicos, década perdida – o ordenamento econômico da região experimentou cenários incertos e iniciativas de controle fracassadas foram adotadas tanto na Argentina quanto no Brasil.

Em termos de ações externas, a diplomacia brasileira buscou, sem modificar radicalmente o comportamento adotado durante o período de Figueiredo, assumir compromissos que não puderam ser assumidos durante o governo militar: foram reatadas as relações com Cuba, o Brasil entrou formalmente para o Grupo de Apoio a Contadora e foram assinadas as convenções internacionais de direitos humanos. Schittini (2011) usa para tal a expressão “resolvendo hipotecas”. A formação do Grupo do Rio, em 1986, também foi um passo importante, e um ganho significativo para a dimensão regional. Em relação aos Estados Unidos o teor das relações orientou-se para divergências nas áreas econômicas e de ciência e tecnologia (com destaque para a política brasileira de defesa da informática).

Em termos da formulação da política externa, o Itamaraty, durante aquele período, foi dirigido por dois políticos – Olavo Setúbal até fevereiro

de 1986 e Abreu Sodré, a partir de então – e teve como destaque seu secretário-geral Paulo Tarso Flexa de Lima. Os ministérios da Fazenda, da Ciência e Tecnologia e das Comunicações, assim como militares, também tiveram um papel relevante no processo. E, por fim, o presidente Sarney buscou implementar a diplomacia presidencial, com destaque para temas referentes à América Latina e, mais particularmente, à Argentina.

*

No que diz respeito à aproximação com a Argentina, o presidente Sarney recebeu as indicações do teor das conversações iniciadas na gestão anterior e empenhou-se em levá-las adiante.

De meados para o final dos anos de 1980, o Brasil e a Argentina vivenciavam processos semelhantes, embora deixassem para trás governos militares com legados bem diferentes. Diversos fatores de caráter tanto externo quanto interno incidiram sobre o comportamento brasileiro em relação à Argentina, favorecendo o impulso do processo de integração entre ambos. Em termos de política externa, durante os governos de José Sarney e Raúl Alfonsín, os dois países mantiveram perfis mais próximos em torno de um padrão autônomo de política externa. Enfrentaram temas comuns, como a participação conjunta em foros latino-americanos e a criação da Zona de Paz no Atlântico Sul, e mantiveram um projeto nuclear de corte independente. Russell e Tokatlian (2003:44) agregam a coordenação de posições em foros multilaterais como as assembleias gerais das Nações Unidas, as negociações do GATT e da Unctad à preocupação de preservar a região do conflito Leste/Oeste. Afinidades na própria percepção do contexto internacional, por parte dos dois países, contribuíram para uma aproximação mais significativa e ambos buscaram, a partir de uma vontade política, implementar esforços com vistas a uma iniciativa baseada no modelo de integração regional.

Na política doméstica a consolidação democrática favoreceu o processo de integração, aproximando os dois governos. Nesse caso, a integração viria a servir como elemento fortalecedor da democracia internamente e garantidor das novas instituições democráticas nos dois países e, em termos mais amplos, também nos demais países da região. Como pano de fundo, segundo Barbosa e Panelli César (1994), a democratização contribuiu para dissipar as desconfianças e as ideias de disputa hegemônica que haviam marcado as relações entre o Brasil e a Argentina durante muito tempo. Da perspectiva argentina, segundo Russell e Tokatlian (2003), a um novo arranjo regional favoreceram o crescimento mais acentuado da economia brasileira, além do consequente fim da possibilidade de que a Argentina implementasse

uma estratégia de contenção do poder brasileiro por meio do equilíbrio, ao passo que a democratização de ambos trazia maior convergência em valores políticos e uma maior interdependência econômica.

O incentivo à visão do outro como parceiro contribuiu para apagar a imagem desse outro como uma ameaça. Para Sarney e, sobretudo, para Alfonsín, a eliminação de fontes de conflito e inquietações oriundas das frentes militares era um fator importante para a consolidação democrática. A parceria entre os dois países esvaziava um instrumento de pressão utilizado com frequência pelos militares.

Em relação à economia brasileira, tanto os problemas decorrentes da crise da dívida externa – queda no nível das atividades produtivas e fenômenos inflacionários, junto com uma baixa na taxa de investimento – quanto a alternativa de planos de estabilização heterodoxos reforçaram a tendência à integração. Ao mesmo tempo, as transformações no paradigma técnico-produtivo que marcaram a economia internacional trouxeram problemas para um sistema produtivo baseado em vantagens comparativas em vias de superação, como a proximidade entre indústria e matérias-primas, e mão de obra barata. A integração passou a ser, pela primeira vez, objeto claro de debate, e identificada como instrumento de fortalecimento nacional.

Depois de escolhido pelo colégio eleitoral, Tancredo Neves visitou Buenos Aires e conversou com Alfonsín sobre a questão da dívida externa, que era naquele momento um obstáculo ao ordenamento da economia brasileira, assim como questões de integração. Também se buscou o consenso em temas como o Grupo de Contadora (o Grupo de Apoio ainda não estava em vigor), desarmamento e projetos de uma nova ordem internacional (Gardini, 2010:59). Assim como Sarney, Tancredo Neves apoiava a ideia do Itamaraty de buscar um relacionamento de novo tipo com a Argentina, dando uma nova dimensão ao desafio representado pelo país vizinho. Logo após a sua posse em seguida à morte de Tancredo Neves, Sarney encontrou-se com Alfonsín para selar a disposição de levar adiante o processo de integração. Começou uma série de encontros entre as delegações argentina e brasileira com vistas a negociar seus parâmetros.

Em novembro de 1985 foi assinada a Declaração de Iguazu, que fazia referência à vontade política de acelerar o processo de integração com a ampliação do comércio, a cooperação industrial e a defesa do pluralismo democrático. O projeto de integração propriamente dito ainda estava incompleto e foram formados grupos de trabalhos para concluí-lo no ano seguinte. A Declaração foi o ponto alto das conversas que haviam sido iniciadas no governo de Figueiredo e foi considerada um marco político-diplomático do início do processo de integração; atendeu uma visão predominante nos dois

países favorável à cooperação; e permaneceu como símbolo de uma superação da visão de cunho geopolítico, que havia marcado as relações entre os dois países no decorrer do século. Junto com a Declaração, foi assinada também a Declaração Conjunta sobre a Política Nuclear.

Na viagem a Foz de Iguaçu, além dos contatos presidenciais, houve a formação e os primeiros contatos dos quatro grupos de trabalho que seguiriam as negociações até a criação do PICE (Programa de Integração e Cooperação Econômica). De acordo com Gardini (2010) formaram-se os grupos de trabalho de economia e indústria; infraestrutura e obras públicas; defesa e forças armadas; e temas internacionais. A natureza dos grupos de trabalho aponta para a dimensão política mais ampla da Declaração, e de sua preocupação maior com o desenvolvimento industrial do que com o comércio propriamente dito. O caráter comercialista do Mercosul será uma característica dos anos de 1990.

*

Vale destacar as ideias que deram base ao processo de integração. Quanto ao Brasil, embora houvesse nesse momento uma visão favorável que era predominante, nos primeiros anos ainda não era claro o resultado do processo, mesmo no curto prazo. De meados para o final dos anos 1980, diversos fatores internos e percepções no interior do aparato governamental incidiram sobre o comportamento brasileiro em relação à Argentina, favorecendo o impulso do processo de integração entre ambos e a consequente estruturação posterior do Mercosul. Havia entre agências do governo e setores econômicos privados um relativo consenso de que as relações com os países vizinhos deveriam ser cooperativas em termos econômicos e políticos, e que isto, naquele momento, traria resultados benéficos para o Brasil. Em termos econômicos, os mecanismos de superação da crise do pagamento da dívida externa, a necessidade de atualização do parque produtivo e os projetos de abertura econômica atuaram como elementos aglutinadores dessas ideias. Na esfera política, é possível afirmar que tiveram o mesmo papel aglutinador a consolidação do governo democrático e a sua posição favorável a isso, além do envolvimento do presidente Sarney nessa iniciativa.

O Itamaraty, nesse momento, tinha o pensamento orientado para os princípios de caráter globalista ainda reminiscentes do pragmatismo responsável, embora os motivos de sua superação, mencionados anteriormente, já estivessem em curso. A visão sobre o processo de integração que tinha mais adeptos na corporação diplomática brasileira percebia a integração com a Argentina como elemento que favoreceria uma articulação do projeto

nacional de desenvolvimento, contribuindo para gerar uma economia de escala especializada. Nesse quadro, como destacam Vigevani, Ramazini Jr., Favaron e Correia (2008), a manutenção dos princípios do universalismo e da autonomia ocupou um lugar de destaque.

Os problemas decorrentes da crise da dívida externa – queda no nível das atividades produtivas e fenômenos inflacionários, além de uma baixa na taxa de investimento – e a alternativa seguida de planos de estabilização heterodoxos reforçaram a tendência à integração. A visão predominante dentro das agências governamentais nos marcos de uma estratégia heterodoxa de desenvolvimento ainda baseada na substituição de importações (apesar da fratura aberta no modelo com a crise da dívida) apontava para a articulação de setores produtivos considerados importantes conforme prevista na Declaração.

Na Argentina, em termos gerais, as posições frente ao processo de integração caracterizaram-se pela falta de consenso interno acerca da necessidade de se estruturar um espaço regional e, sobretudo, sobre a forma de organizá-lo. A ideia de uma dependência em relação ao Brasil, os riscos de se ter um parceiro imprevisível com uma economia instável, o nacionalismo e a autonomia brasileiros foram sempre temas de debates. No âmbito governamental as diferenças existentes historicamente no interior da Chancelaria limitavam a consolidação de um quadro de referência que orientasse as reflexões sobre a ordem internacional de mais longo prazo ou outras questões acerca da inserção internacional do país e, conseqüentemente, também acerca do processo de integração regional.

Nesses primeiros anos, porém, a visão predominante foi de caráter também heterodoxo, coincidindo com o caso brasileiro. Nessa perspectiva, havia uma preferência por políticas estatais destinadas a promover o desenvolvimento industrial com enfoque setorial e como o processo de integração poderia gerar benefícios para os parceiros do acordo. Com base nessa abordagem da economia os heterodoxos do governo de Alfonsín defendiam o avanço da coordenação de políticas macroeconômicas e a introdução de uma agenda industrializante no interior do processo. Isso significaria, segundo Lavagna (1997), uma integração estratégica de recursos que assegurasse o desenvolvimento de setores produtivos, e a incorporação de temas da integração e das questões tanto distributiva quanto de acesso às oportunidades à agenda binacional. O fim das assimetrias entendidas como diferenças nas políticas de incentivos para a industrialização também seria um passo importante.

O início do processo baseou-se em ideias heterodoxas em termos econômicos, com vistas a aceder ao mercado brasileiro, assim como a utilizar

essa aliança como um elemento dinamizador da economia. Dentro desse espectro, havia defensores de uma união aduaneira e defensores de um intercâmbio compensado por setores, que afinal prevaleceu nos Protocolos de 1986 (Cisneros e Iñíguez, 2002). Os analistas econômicos de caráter ortodoxo adotaram uma posição de indiferença; a abertura unilateral parecia-lhes mais conveniente que um processo de integração (Chudnovsky e López, 2000).

Em termos políticos, o governo de Alfonsín buscou recompor a imagem do país através de um novo modelo de política externa, recolocando-o no cenário internacional e utilizando-o também como instrumento de consolidação do processo interno de democratização (Paradiso, 2005).

A Declaração de Iguazu expressou pontos importantes nesta área: democracia, estabilidade política regional, resgate da credibilidade externa e coordenação de posições em relação à dívida externa.

A Declaração foi seguida por intensas negociações no campo diplomático, culminando com a assinatura, em 1986, da Ata de Integração que estabeleceu o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE). Com o início do PICE, as negociações orientaram-se para a assinatura de novos protocolos referentes a setores específicos das duas economias. O PICE respondia também à visão mais heterodoxa da economia. Não fixou objetivos formais como a formação de uma área de livre comércio, mas estabeleceu princípios para sua implementação com vistas a desenvolvê-la pelo intervencionismo estatal: gradualismo; flexibilidade; seletividade para os projetos de integração; estímulo à integração intersetorial; equilíbrio qualitativo e quantitativo no intercâmbio comercial entre os dois países; modernização tecnológica; cooperação em tecnologia de ponta nuclear, de informática e de biotecnologia; e participação empresarial. Gardini (2010) destaca dentre os objetivos implícitos no PICE, além da consolidação democrática e o crescimento econômico com estabilidade, uma inserção competitiva na economia internacional.

A estruturação do PICE levou à assinatura inicial de doze Protocolos, somados à assinatura de mais outros 12 nos anos seguintes. Dentre as áreas por eles abarcadas estão a de bens de capital, empresas binacionais, cooperação nuclear, biotecnologia como parte da perspectiva de articulação industrial, modernização e cooperação tecnológica. No setor financeiro estão os Protocolos sobre entendimentos financeiros e sobre fundos de investimentos. O setor energético também está incluído. No campo comercial, um dos principais Protocolos refere-se ao abastecimento do trigo.

Em função das expectativas assinaladas nos princípios do PICE, vale mencionar a participação de atores econômicos, não governamentais, no processo de aproximação. A crise econômica e os problemas inflacionários experimentados pelo Brasil, e a ameaça de marginalização da região em

relação ao comércio internacional, fluxos financeiros e investimentos em escala incentivaram o setor empresarial a apoiar soluções de desenvolvimento no processo de integração. Nesse caso, o projeto de integração poderia diminuir os impactos e o próprio ritmo de uma abertura para o exterior. Mas esse apoio não se desdobrou em uma participação efetiva do setor empresarial; os primeiros passos de implementação dos Protocolos assinados foram dados a partir de esforços do Itamaraty em articulação com outras agências do governo.

Da perspectiva argentina, em relação à visão dos empresários, não houve uma posição uniforme, variando de acordo com a conjuntura e o setor em questão. Como observa Vaz (2002), o setor industrial de pequena escala tendeu a ser mais favorável a medidas protecionistas, embora, no geral a UIA (União Industrial Argentina) não tenha chegado a atuar como coordenação inter-empresarial que funcionasse como polo aglutinador e agente de interlocução com o Estado. A estrutura industrial do país e os interesses do setor encontravam-se fragmentados. Nesse primeiro momento, os atores não governamentais mostraram pouco interesse pelo processo. Tanto a UIA quanto a CGT (Confederação Geral do Trabalho) temiam a reprodução de um modelo de relações Norte/Sul, e não participaram das negociações (Cisneros e Iñiguez, 2002).

De acordo com um dos princípios do PICE, o avanço das negociações determinou a reversão da tendência negativa que o comércio entre ambos os países vinha assumindo, retomando esse o rumo do crescimento. O Brasil tornou-se, nesses anos, o primeiro mercado das exportações argentinas. Mas um impacto maior da integração sobre a economia nacional e nas áreas de cooperação setorial e tecnológica não se concretizou, devido aos problemas internos vividos pelos dois países na área econômica e na concentração de esforços para superá-los. Por causa da altíssima inflação do período, os motivos de atenção para com as respectivas economias nacionais eram muitos: o Brasil e a Argentina puseram em prática, nesse mesmo ano de 1986, Planos de estabilização Cruzado e Austral, ambos de caráter heterodoxo e que, como se viu posteriormente, não tiveram êxito.

Em 1987 e 1988 o crescimento do processo de integração e os princípios assinalados no PICE já mostravam arrefecimento com o fracasso dos planos de estabilização, que levou por sua vez a uma situação de inflação com recessão, paralisando as decisões econômicas de médio e longo prazo. As bases de convergência entre as agências governamentais dos dois países se enfraqueceram (Camargo, 1993:37). Também os impasses estruturais resultantes da assimetria entre os setores produtivos dos dois países, suas políticas macroeconômicas autônomas entre si, a crise das estratégias de

desenvolvimento mais heterodoxas e as oscilações cambiais dificultaram a integração dos dois mercados.

Em novembro de 1988, a vontade política das partes se fez sentir: foi assinado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, que reforçava os preceitos do PICE e previa a formação de uma área de livre comércio no prazo máximo dez anos, além da harmonização das políticas macroeconômicas. Quanto à dimensão política, nesse mesmo ano foi aprovada a nova Constituição Brasileira, que dedica um artigo à defesa da integração política e econômica dos povos da América Latina e indica a perspectiva de se criar, no futuro, uma comunidade latino-americana de nações.

*

Nos marcos do processo de integração há três elementos importantes a serem destacados. Em primeiro lugar, é importante mencionar a cooperação no campo nuclear. Cabe lembrar que, junto à Declaração de Iguazu, foi assinada também a Declaração Conjunta sobre a Política Nuclear. Nessa oportunidade foi criado um grupo de trabalho presidido pelos dois chanceleres com vistas a incentivar a cooperação nuclear favorável ao desenvolvimento e com fins pacíficos. Em dezembro de 1986 foi assinado o Protocolo de Cooperação Nuclear que previa a abertura mútua dos programas dos dois países, o que contribuiu, por sua vez, para a superação das rivalidades (Pinheiro, 2004:54). Nos dois anos seguintes, Alfonsín e Sarney visitaram instalações no Brasil e na Argentina, respectivamente.

Em segundo lugar, a cooperação militar também foi uma área importante, e que expressou de forma mais clara os limites da superação dos sentimentos de rivalidade. Segundo Oelsner (2005), o processo de de-securitização das relações levado adiante naquele momento teria sido facilitado pela existência de discursos e projetos conjuntos nessa área, e por uma vontade política: um grupo de trabalho acerca das forças armadas foi formado junto à Declaração de Iguazu com esse objetivo. Gardini (2010) chama atenção para a diferença de comportamento dos militares brasileiros em relação aos militares argentinos, a qual foi influenciada pelos legados dos respectivos regimes militares e afetou por muito tempo a cooperação entre os dois países. Os militares brasileiros mantiveram, ao final do longo governo militar, prestígio e identificação para com o desenvolvimento atingido nos anos 1970. Segundo Aguilar (2010), mantiveram um vínculo estreito com as elites civis, e estavam organizados em três ministérios, correspondentes a cada uma das forças (não havia um ministério de defesa civil) com autonomia para gerir seus recursos. Reservaram para si mesmos a posição

de atores políticos, com posições próprias. E, em relação à Argentina, o Exército mantinha algumas reticências (2010:94).

Os militares argentinos, por outro lado, terminaram o governo com a memória coletiva das torturas e desaparecimentos, além da derrota militar na Guerra das Malvinas. Tinham um espaço político muito limitado e sem poder de influir sobre a evolução da dimensão militar do processo de integração, que ficava nas mãos do ministério da defesa, dirigido por um civil. Como elemento agravante, na medida em que Alfonsín não promoveu como prioridade a reforma das forças armadas, essas se rebelaram quatro vezes entre 1987 e 1989, criando dificuldades para a relação civil-militar.

As negociações no grupo de trabalho foram orientadas para a criação de mecanismos com vistas à construção de uma confiança mútua. Nesse caso, seria uma cooperação baseada na organização de encontros, treinamentos conjuntos e desenvolvimento de equipamentos para as duas forças armadas. A partir de 1987 começaram a funcionar os Simpósios de Estudos Estratégicos entre militares dos dois países, os quais foram organizados por representantes do Brasil e da Argentina da área de defesa e, segundo Aguilar (2010), funcionaram como um importante fórum de debates que acompanhou a evolução do relacionamento de ambos os países e as políticas regionais de defesa. Os exercícios conjuntos, que até então se concentravam em exercícios que aglutinavam mais países da região, como no caso da Operação Unitas e outras iniciativas coletivas organizadas pelos Estados Unidos, deram lugar a exercícios de caráter sub-regional, com a Argentina, o Brasil e outros países da Bacia do Prata. O projeto de desenvolvimento de equipamentos militares propriamente foi postergado e sofreu o impacto das mudanças operadas pelo governo de Menem nessa área. Houve sim uma reorientação para outras áreas de ciência e tecnologia.

Por fim, mas não menos importante, cabe assinalar o papel do Brasil como representante dos interesses argentinos junto ao governo britânico, que durou até o início do governo de Carlos Menem. O novo governo civil argentino, ao tomar posse, deu sequência aos esforços de conseguir uma negociação positiva sobre a soberania das Ilhas Malvinas no âmbito da OEA e das Nações Unidas, e não decretou o fim das hostilidades. Em julho de 1985 o Reino Unido levantou o embargo a produtos argentinos que estava em prática desde o período do conflito. Até o final do governo de Alfonsín o processo de reaproximação foi avançando muito lentamente, mas, segundo Vidigal (2007:303), a continuidade do comportamento brasileiro e seu apoio às reivindicações argentinas até que as relações fossem restabelecidas, em 1990, trouxe um saldo muito positivo para a aproximação dos dois países.

2.3 – *Do entendimento à parceria*

Apesar das divergências sobre o peso do papel do Acordo Tripartite de Itaipu e Corpus no processo de aproximação entre o Brasil e a Argentina, na prática o entendimento entre os dois países experimentou avanços progressivos a partir de 1979 para atingir, na segunda metade da década de 1980, o que Lessa (2010) denomina de “parceria estratégica”.

Durante o governo de Figueiredo, o Acordo de Itaipu-Corpus seguiu-se de diversos acordos de cooperação, com destaque para o de cooperação nuclear, da criação de um grupo binacional de trabalho para dirimir as divergências no campo comercial e do apoio brasileiro (com exceção da utilização da força, propriamente dita) à Argentina na Guerra das Malvinas. Uma vez que a Argentina viveu com rapidez seu processo de transição para a democracia, ao contrário do que alguns estudiosos afirmam, a aproximação entre os dois países não ficou em compasso de espera, mas seguiu avançando progressivamente entre uma Argentina democrática e um Brasil com governo militar. Nesse caso, ficou patente que, assim como nos anos de 1970, o interesse argentino teve um peso maior na definição do andamento do processo e de seus resultados. Mas dentro do Itamaraty, a importância da aproximação com a Argentina já havia se tornado uma ideia predominante.

É verdade que o contexto internacional da década também contribuiu para o avanço do entendimento. Em termos estruturais, a crise da dívida externa e o fracasso das estratégias de desenvolvimento mais heterodoxas e, em termos conjunturais, a recuperação do conflito Leste/Oeste pelo governo norte-americano e a opção do presidente Reagan por apoiar a Grã-Bretanha durante a Guerra das Malvinas, favoreceram o entendimento e, mais ainda, o processo de integração entre ambos. As mudanças no paradigma produtivo que aumentaram o peso da tecnologia de ponta no valor dos produtos industrializados também foram um incentivo para a cooperação tecnológica em diferentes campos. A cooperação nuclear assumiu nesse processo um papel importante.

O entendimento deu-se nos marcos de mudança na política externa brasileira e de abandono de um projeto de Brasil potência emergente que operava afastando o país de seus vizinhos. A Argentina, por seu turno, viveu nos primeiros anos da década de 1980 um processo de desestruturação econômica e isolamento internacional.

A transição democrática dos dois governos abriu uma conjuntura sem precedentes para o avanço do entendimento e para o estabelecimento de

uma parceria estratégica entre os dois países. A importância para ambos os países de consolidar as novas instituições e garantir a sua vigência por tempo indeterminado teve um peso muito forte e a identidade na democracia foi um princípio que atuou como cimento para a cooperação econômica. As dificuldades enfrentadas no processo de integração econômica não foram fortes o suficiente para parar o processo.

Essa parceria não foi, na prática, simétrica, mas trouxe uma situação de equilíbrio entre os dois países que perdurou até o final dos dois governos. Segundo Lessa (2010:120), a parceria estratégica pode ser observada nos fluxos de comércio e investimentos; na densidade do diálogo político; no potencial da cooperação científica e tecnológica; nos canais de diálogo; nas convergências das agendas em fóruns multilaterais; e no envolvimento dos países em projetos coletivos de desenvolvimento.

E as relações entre o Brasil e a Argentina entre 1985 e 1989 atenderam a todos os requisitos apontados acima. Do aumento do fluxo comercial; passando pelas convergências no campo de política externa; com destaque para o diálogo político; e, não menos importante, as perspectivas de projetos de desenvolvimento assinaladas nos Protocolos. A esses itens pode ser agregada também a aproximação no campo militar e a superação da possibilidade de conflito entre os dois países.

Como consequência, em 1991 é assinado o Tratado de Assunção que cria o Mercosul. O Mercosul significou compromissos e prazos (embora muitas vezes modificados no decorrer do processo). Mas a sintonia entre os dois países não foi tão afinada quanto entre 1985 e 1989, quando era forte o suficiente para iniciar um processo de integração sem possibilidades de retorno, apesar das dificuldades que vêm a se apresentar durante as décadas de 1990 e 2000.

CAPÍTULO 3

Encontros e desencontros na construção do Mercosul

A ascensão primeiramente de Carlos Menem à presidência da Argentina e, no ano seguinte, a ascensão de Collor de Mello à presidência brasileira mudaram os rumos do processo de integração. Os dois presidentes de perfil liberal deixaram de lado a integração heterodoxa, orientada para questões tanto de industrialização quanto de cooperação tecnológica em áreas importantes, e assumiram o comércio como prioridade com vistas a conseguir uma melhor inserção dos dois países na economia internacional. Esse novo modelo do processo de integração levou à assinatura do Tratado de Assunção, que criou o Mercosul e incorporou dois vizinhos menores, o Uruguai e o Paraguai, à dimensão comercial. Foi mantido, porém, o eixo bilateral entre o Brasil e a Argentina de dimensão política e de cooperação. Essa interação entre ambos experimentou no período iniciativas importantes de cooperação e de construção de uma zona de paz.

A formalização do bloco trouxe muitos ganhos para o processo de aproximação entre os dois países. Trouxe uma agenda de integração que influiu de forma proativa sobre o comportamento de ambos. Mas trouxe também frustrações e desencontros. O Brasil, nesse período, teve como presidentes, além de Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso. A Argentina, por seu turno, contou com uma presidência longa de Menem, experimentando ao final períodos menores com Fernando De la Rúa e Eduardo Duhalde. No contexto democrático, as visões e expectativas sobre o desempenho do Mercosul foram diversas desde o seu princípio, tanto no Brasil quanto na Argentina, e muitas delas não se realizaram. A integração exitosa na dimensão comercial não teve igual êxito na área de articulação de políticas macroeconômicas. Ao contrário, a rigidez do Plano de Convertibilidade pelo lado argentino e a persistência brasileira na autonomia nas decisões macroeconômicas criaram obstáculos a esta articulação. No campo da política externa e inserção internacional dos dois países, as mudanças ocorridas nas respectivas políticas exteriores acabaram com a sintonia entre os dois países nesta área que havia sido criada durante a segunda metade dos anos de 1980. Em 1999 a desvalorização do real e as consequências

nefastas disso na economia argentina abriram uma crise no bloco e no eixo bilateral Argentina-Brasil. No ano 2000, Fernando Henrique Cardoso convocou em Brasília a primeira reunião de presidentes sul-americanos com vistas a se criar uma comunidade de nações no continente, como medida unilateral brasileira.

O objetivo deste capítulo é explicar as percepções e expectativas brasileiras formadas acerca da Argentina, assim como definir o lugar que o país ocupou nos marcos do comportamento externo do Brasil de 1990 a 2002. Dá-se ênfase à dimensão política com vistas a explicar os avanços e retrocessos de uma parceria entre os dois países. A dimensão da integração econômica é examinada, mas sem aprofundar em dados estatísticos. O eixo bilateral entre o Brasil e a Argentina é aqui considerado prioritário em relação ao Mercosul econômico.

O capítulo está dividido em duas partes e, como nos casos anteriores, uma breve conclusão. Seu primeiro e principal foco será o período de 1990 a 1999, considerado aqui o período de construção do Mercosul econômico-comercial e de reforço da consolidação democrática. Mas que conviveu com questionamento e desencontros no que diz respeito a alguns traços da parceria estratégica, como nas convergências das agendas em fóruns multilaterais e na densidade do diálogo político entre ambos. O capítulo examina as principais visões sobre a Argentina e o Mercosul que se desenvolveram no aparato governamental brasileiro a partir do Tratado de Assunção, e se detém sobre o distanciamento que se instalou no campo de políticas externas e de visões de mundo das diplomacias dos dois países. A segunda parte examina o período de 1999 a 2002, que correspondeu a um período de crise do Mercosul enquanto bloco comercial, e de questionamentos acerca de sua conveniência. Nessa fase, a Argentina voltou a viver um período de instabilidade política e teve três presidentes, o que deu ao diálogo político entre os dois países e as articulações/distâncias na área de política externa uma trajetória descontínua. Mas, em um cenário de crise, prevaleceu a disposição política de avançar com o Mercosul. Nos dois casos, a identificação dos limites da parceria instituída durante os governos de Sarney e Alfonsín recebe destaque.

3.1 – A parceria em questão: construção do Mercosul, democracia como valor e os desencontros nas políticas macroeconômicas e políticas externas

A passagem para os anos de 1990 assistiu ao processo de conformação de uma nova ordem internacional, que contribuiu para um incremento do processo de integração entre os dois países. No campo político essa nova ordem em gestação assumiu um caráter homogêneo, apontando para a necessidade de todas as sociedades partilharem de normas internas comuns identificadas com o pluralismo democrático como forma legítima de organização. No campo econômico o paradigma neoliberal passou a ser tanto o marco de referência da economia internacional como o orientador da reformulação e execução de políticas de ajustes e mudanças estruturais no interior dos Estados. Os estímulos e pressões para abertura econômica, menor intervenção governamental na economia, desregulamentação e equilíbrio fiscal passaram a ser frequentes.

A ideia de economia de mercado veio acompanhada de uma internacionalização crescente dos circuitos produtivos e da transnacionalização do movimento de capitais e investimentos. Essa transnacionalização foi marcada pela ascensão de atores que não se identificavam com interesses estatais e operavam globalmente, em função dos quais os Estados seriam levados a competir para atrair investimentos. Com isto, os governos passaram a buscar, com mais vigor, corresponder às expectativas externas; o que limitou o grau de autonomia na gestão das políticas econômicas nacionais.

Esse processo de conformação da nova ordem não superou o problema das desigualdades no sistema internacional; em relação à América Latina, significou um reforço do papel de países com pouco poder de negociação, além da redução em sua participação na economia internacional.

Dentro desse contexto, os processos de regionalização ganharam um papel de destaque com novo perfil, chamado de regionalismo aberto. Nesse caso, as experiências de integração sub-regional não seriam mais compreendidas enquanto grupos fechados e se caracterizariam por: medidas orientadas para a obtenção de uma economia de mercado mais aberta; expectativa de articulação entre os países membros com vistas a construir uma economia de escala que pudesse competir em melhores condições na economia internacional; e a defesa de regimes democráticos pluralistas ocidentais. A América Latina vivia no final dos anos de 1980 os problemas decorrentes da crise da dívida externa, o fracasso dos modelos anteriores de integração regional e dificuldades de inserção na economia internacional.

Mas, por outro lado, experimentava regionalmente pontos de convergência – embora não diretamente de interdependência – pelas transições para a democracia e os projetos de ajuste econômico comprometidos com a abertura das economias nacionais.

Assim para os países latino-americanos em termos gerais, o novo modelo de integração foi visto como uma forma de aumentar a capacidade de competir por insumos externos no campo econômico, assim como enfrentar desafios e pressões internos e externos resultantes da economia globalizada. A incerteza levantada pela conformação de uma nova ordem levou-os a buscar mecanismos alternativos de inserção externa em termos econômicos e políticos. Na passagem da década houve uma retomada dos processos de integração de caráter sub-regional.

*

Para o Brasil, as modificações ocorridas no cenário internacional vieram acompanhadas de mudanças de ordem doméstica que, por sua vez, tiveram impacto sobre a política externa brasileira. A eleição de Collor de Mello trouxe novidades para o país em diferentes dimensões, embora o peso do legado tenha sido marcante. Em termos econômicos, apesar da exaustão do modelo de industrialização baseado na substituição de importações, o êxito do crescimento econômico brasileiro a partir do modelo proporcionou a consolidação de setores desenvolvimentistas fortes e estáveis. E gerou uma estrutura industrial complexa e diversificada. A gestão de Collor, de corte liberal, seguiu um processo de abertura da economia com vistas a um crescimento da produção articulado com os mercados externos como estímulo à renovação do parque produtivo e como garantia de uma inserção mais competitiva na economia internacional.

Mas os esforços de reformulação do modelo de desenvolvimento a partir da abertura econômica não tiveram êxito; houve resistências internas, assim como dificuldades na gestão presidencial que levaram ao *impeachment* do presidente ao final de 1992. Com isso, o peso dos liberais foi reduzido. O espaço de formulação da estratégia de desenvolvimento do país foi ocupado por um equilíbrio entre um pensamento favorável à abertura econômica (embora não abrisse mão da política industrializante adotada no período desenvolvimentista) e um pensamento mais tradicional, nacionalista e desenvolvimentista, que defendia tanto o desenvolvimento baseado na ampliação de setores de infraestrutura, incentivada pelo Estado, quanto uma projeção industrial no exterior. Nos dois casos a integração econômica foi pensada a partir do impacto que pode vir a ter no desenvolvimento nacional.

Na área do comportamento externo e de formulação de sua estratégia, segundo Lima (2000), na medida em que a agenda de política externa foi ganhando espaço nos marcos das políticas públicas e tornando-se objeto de interesse de diferentes setores da sociedade, o monopólio do Itamaraty na formulação de políticas e do que seria apresentado como “interesses nacionais” do país perdeu força. A abertura da economia incentivou a politização da política externa em função da distribuição desigual de seus custos e ganhos, enquanto a consolidação democrática fomentou debates e preferências sobre temas da agenda internacional na sociedade. Esses dois fatores contribuíram para a internacionalização da agenda doméstica com a incorporação desses temas nas preocupações de diferentes agentes econômicos e da sociedade civil. Esses dois processos desafiaram a formulação tradicional de política externa e abriram espaço para a consolidação de correntes de pensamento diferenciadas – e identificadas com setores políticos distintos – dentro do Itamaraty. E durante os anos de 1990, os três presidentes do período tiveram características distintas, sendo que os dois primeiros tiveram passagens rápidas pela presidência, com projetos diferentes entre si. Fernando Henrique Cardoso pôde dar continuidade a um projeto de mais longo prazo, embora com algumas inflexões durante o segundo mandato que tiveram efeitos sobre o Mercosul.

No campo da política externa, o avanço da globalização que levou ao esvaziamento definitivo do eixo Norte/Sul da política internacional trouxe restrições ao projeto nacional de política exterior que vinha sendo seguido anteriormente e abriu espaço para novas reflexões e formulações sobre o comportamento brasileiro *vis a vis* o exterior. A entrada do Brasil na década de 1990 trouxe em seu bojo modificações na política externa brasileira que já vinham sendo gestadas desde meados da década de 1980 e que, segundo Hirst e Pinheiro (1995), romperam com o consenso construído em torno do globalismo a partir de 1974. A ascensão de Collor à presidência trouxe à arena do processo decisório de política externa uma corrente liberal, minoritária no Itamaraty. Essa corrente propunha que a diplomacia brasileira privilegiasse basicamente as relações com países do “Primeiro Mundo” como caminho para vir a fazer parte dele (deixando de lado os princípios do globalismo). Esses formuladores argumentavam que o país deveria abandonar o discurso terceiro-mundista e privilegiar as relações econômicas com os países do Norte.

No entanto, a tradução dessas ideias em ações externas foi limitada; a tradição do Itamaraty teve um peso importante no sentido da continuidade. Apesar do reforço temporário do grupo liberal, na prática houve o que Pinheiro (2004) chama de crise de paradigma da política externa, que

pôs em xeque os princípios do comportamento adotado até então. Mas que não levou à consolidação de um conjunto novo de princípios. Levou sim à divisão, no interior do Itamaraty, em basicamente duas correntes de pensamento – autonomistas e institucionalistas pragmáticos. Sem abandonar de todo os princípios do globalismo, as visões diferentes desses grupos sobre a inserção internacional e sobre a estratégia que o país deveria adotar para alcançá-los influenciaram a formulação e a aplicação da política externa no período. Essas correntes aproximam-se do que Merke (2008) classifica como realistas-liberais e realistas-desenvolvimentistas, e seguem vigentes nos primeiros anos do século XIX.

Os institucionalistas pragmáticos compunham uma corrente de pensamento e ação no Itamaraty que veio a se fortalecer e consolidar durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, na gestão do chanceler Luiz Felipe Lampreia. No campo econômico, seriam favoráveis a um processo de liberalização condicionada (termo cunhado por Motta Veiga [2002]), e no espectro partidário encontrariam identidade principalmente no Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), mas também então no Partido da Frente Liberal (PFL – que mais tarde adotou o nome de Partidos dos Democratas). Esse grupo é chamado por alguns autores, de forma imprecisa, de “liberais”.

Sem abrir mão das visões de mundo que embasam da política externa brasileira de corte globalista de autonomia, universalismo e destino de grandeza, os institucionalistas pragmáticos priorizariam o apoio do Brasil aos regimes internacionais em vigência, a partir de uma estratégia pragmática. Segundo Vigevani, Oliveira e Cintra (2003), essa postura não significaria uma aliança *a priori* com países industrializados, mas sim a identificação da regulamentação das relações internacionais como um cenário favorável ao desenvolvimento econômico brasileiro, uma vez que as regras do jogo deveriam ser seguidas por todos os países, incluindo os mais ricos. O papel que o país poderia assumir em cenários de geometria variável deveria ser, ao mesmo tempo, de apoio a regimes e valores internacionais, e de crítica no que diz respeito às diversas distorções que ocorreriam na ordem internacional levadas a cabo muitas vezes pelas próprias potências. Dentro dessa perspectiva, a diplomacia buscou um comportamento ativo nos foros multilaterais caracterizado pela expressão “*global player*” e manteve, nos marcos das Nações Unidas, a candidatura brasileira a um assento permanente no Conselho de Segurança; embora sem propor uma reforma da organização. Optou pela adesão a regimes internacionais já estabelecidos na área de segurança internacional.

Essa corrente defendia também a ideia de uma inserção internacional do país a partir de uma nova visão dos conceitos de soberania e autonomia,

na qual os valores globais deveriam ser defendidos por todos. No que diz respeito aos Estados Unidos, os institucionalistas pragmáticos identificavam divergências tanto em temas da organização do comércio internacional e do protecionismo dos países desenvolvidos quanto em temas relacionados ao processo de integração do continente americano. Na prática, nos anos de 1990, enquanto o governo norte-americano mostrava mais pressa em concluir a ALCA (Área de Livre Comércio das Américas), o governo brasileiro preferia criar obstáculos e atrasar a sua conclusão, dando ênfase às experiências sub-regionais como o Mercosul. Em relação à América do Sul, os institucionalistas pragmáticos sugeriam a construção de uma liderança brasileira na América do Sul, mas com moderação e com base em ideias de estabilidade democrática e desenvolvimento de infraestrutura.

A segunda corrente da diplomacia brasileira é chamada de autonomista (embora seja também conhecida como nacionalista). Em termos econômicos, os autonomistas seriam mais ligados à perspectiva desenvolvimentista e, em termos políticos, seriam ligados a grupos nacionalistas que, embora não fossem originários do Partido dos Trabalhadores, acabaram por estabelecer uma interação importante com o governo do presidente Lula. Diferentemente dos institucionalistas pragmáticos, dariam maior destaque às crenças sobre a autonomia, o universalismo e, acima de tudo, o fortalecimento da presença brasileira na política internacional.

Seu primeiro traço – e mais marcante – é a defesa de uma projeção mais autônoma e assertiva do Brasil na política internacional. A convicção demonstrada pelos regimes internacionais é menor, dando destaque para um comportamento mais ativo com vistas a modificá-los em favor dos países do Sul ou em benefício próprio. Dentro dessa perspectiva, também defenderiam a possibilidade de o país ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, mas que se desse através de uma reforma institucional da organização, que abrisse espaço para a ascensão dos chamados países emergentes. No marco de um comportamento reformista da ordem internacional, os autonomistas teriam preocupações principalmente de caráter político-estratégico em relação ao embate Norte/Sul e buscariam uma aproximação com outros países considerados emergentes que teriam características comuns com o Brasil.

Em relação à América do Sul, os autonomistas defendiam um projeto claramente estruturado com vistas à construção da liderança do Brasil na região, e receberiam influência de pensadores de cunho nacionalista, que identificariam o Brasil como o país mais importante do Hemisfério Sul, capaz de influenciar os demais por ter atributos especiais como população, geografia e economia. Essa visão viria a ser implementada tanto durante o

governo de Itamar Franco com a proposta da ALCSA (Área de Livre Comércio Sul-Americana) quanto, de forma mais completa, durante o governo de Lula da Silva.

As interpretações existentes no interior da diplomacia e do aparato governamental brasileiros sobre a Argentina e o Mercosul experimentaram algumas diferenças em termos de percepções de acordo com as correntes acima descritas, mas encontraram convergências ancoradas no legado tanto do globalismo (como os conceitos de autonomia e universalismo) quanto das visões de caráter instrumental da integração regional.

Os institucionalistas pragmáticos identificavam a integração regional e, mais particularmente o Mercosul, como um instrumento para aumentar os ganhos para o país em termos econômicos, dando prioridade para a integração comercial. Em seu ponto de vista, o bloco atuaria como um reforço para a projeção internacional do Brasil, sem os condicionamentos próprios de um mercado comum ou de traços supranacionais (Vigevani, Ramanzini Jr., Favaron e Correia, 2008). Com essa perspectiva, a integração comercial teria um papel importante nos marcos do regionalismo aberto pois poderia servir como um primeiro ensaio para uma liberalização condicionada da economia. A institucionalização do bloco, por sua vez, não seria vista como necessária, limitando-se a quando potencializasse a sua capacidade de produzir benefícios econômicos. Essa visão oscilou entre, nos piores momentos, a defesa do Mercosul apenas como uma área de livre comércio e, em outros, na possível aceitação de uma união aduaneira incompleta.

Na dimensão política o Mercosul foi visto como um instrumento de reforço da capacidade negociadora brasileira, proporcionando-lhe um maior peso na arena internacional e gerando maior competitividade frente a parceiros externos ao bloco. Houve também uma clara preocupação com a defesa da democracia em seus Estados membros, que se materializou na reação brasileira à crise vivida pelo governo paraguaio em 1996, e na criação posterior da Cláusula Democrática. Mas, no que diz respeito às iniciativas brasileiras em relação a terceiros Estados no campo político, a preservação da autonomia brasileira no campo de política externa era vista como importante. Durante os anos de 1990, essa corrente aproximou-se em alguns itens dos heterodoxos argentinos que, embora com limitações, atuaram no governo de Menem.

A visão autonomista, por seu turno, coincidia com algumas ideias dos institucionalistas pragmáticos: a defesa da baixa institucionalidade e a manutenção da autonomia brasileira nos campos de política externa e macroeconomia. A percepção formulada pelos autonomistas priorizava uma ampliação do bloco através da entrada de novos Estados. O Mercosul seria

visto como um instrumento capaz de proporcionar ao Brasil um melhor posicionamento regional, e a liberalização comercial intra-bloco poderia abrir caminho para a formação de uma área de livre comércio na região.

Desde 1991, porém, essas duas abordagens convergiram em torno da formação e evolução do Mercosul (Lima, 2006). O modelo baseado em uma união aduaneira incompleta, no não aprofundamento da integração política e no baixo perfil institucional atendeu às duas visões. O bloco atuaria como um reforço para a inserção internacional do Brasil, sem os condicionamentos próprios de um mercado comum ou de traços supranacionais (Vigevani, Ramazini Jr., Favaron e Correia, 2008). Briceño-Ruiz (em uma conferência, em 2011), identificou o Mercosul com um modelo de regionalismo estratégico que teria atuado como resposta à proliferação de blocos econômicos no cenário internacional da época e deixou de fora da dinâmica da integração os setores estratégicos da economia.

A perspectiva de uma parceria entre a Argentina e o Brasil no que diz respeito a uma atuação frente aos temas da política regional e no cenário internacional também foi objeto de consenso entre as duas correntes diplomáticas e outros setores do aparato burocrático brasileiro: a política externa brasileira seria uma área sensível e vista como questão de soberania nacional. Na prática, a existência de uma aliança entre diferentes correntes no tratamento do tema deixou mais obscuras as diferenças, assim como as alternativas de evolução do processo de integração.

Por fim, e de forma lateral, desenvolveu-se uma visão classificada por Malamud e Castro (2007) como progressista, que coincidiu com uma visão equivalente na Argentina, mas teve pouca influência no interior da diplomacia e de outras agências do governo. Dizia mais respeito a uma visão histórica de acadêmicos e lideranças pró-integração, como uma comunidade epistêmica defensora da integração regional, que proporia um aprofundamento do processo em termos políticos e sociais, e que buscaria abrir espaço para avanços no interior do bloco em termos de sua institucionalização.

Na Argentina, por sua vez, durante a década de 1990, as visões sobre o Mercosul dividiram-se basicamente em dois grupos, tendo, como no caso brasileiro, a participação lateral dos progressistas. Em termos estritamente econômicos, a principal divergência entre os dois grupos está situada entre os chamados ortodoxos (de corte mais liberal) e os heterodoxos.

Os ortodoxos defendiam a abertura unilateral e indiscriminada da economia. Com isso, davam preferência a áreas de livre comércio em detrimento de uniões aduaneiras: os acordos de comércio seriam julgados pelas criações e desvios de comércio que comportariam em seu interior, e o quanto o acordo em si favoreceria uma maior abertura das economias

de seus Estados-membros em relação ao exterior. No que diz respeito às parcerias externas, esse grupo dava preferência para manter com o Brasil basicamente relações econômicas e a um Mercosul que estivesse limitado a uma área de livre comércio, enquanto propunha uma aproximação aos Estados Unidos em termos políticos. Por um lado, essa perspectiva identificou, durante os anos de 1990, o mundo sob o predomínio de uma única potência – os Estados Unidos – que, dada a sua gravitação, deveria ser o aliado fundamental. Por outro lado, o Brasil seria identificado como um país com um projeto de liderança individual autônomo que dificultaria uma aproximação de posições (Russell e Tokatlian, 2003).

Os heterodoxos (ou pragmáticos, como também são identificados), por seu turno, deram continuidade ao pensamento predominante durante o período de Alfonsín, defendendo políticas estatais destinadas a promover o desenvolvimento industrial com enfoque setorial. No que diz respeito ao comércio propriamente dito, sugeriam uma união aduaneira que desse aos países membros acesso preferencial aos mercados do bloco. Isto significaria, por um lado, a unificação de posições nas negociações econômicas internacionais tanto nos marcos jurídicos do Mercosul quanto em instâncias multilaterais como as negociações para formação da ALCA ou a OMC (Organização Mundial do Comércio). Dentro da percepção da importância da atuação do Estado e do bloco na promoção do desenvolvimento industrial de seus países-membros, os heterodoxos defendiam um enfoque prioritariamente econômico de um Mercosul que produzisse benefícios para o país, em que a institucionalização seria bem-vinda somente na medida em que aumentasse sua eficácia nesse campo. Tinham maior preocupação com o fortalecimento de procedimentos técnicos e com a integração funcional. Em relação à possibilidade de uma parceria estratégica com o Brasil, os heterodoxos pragmáticos se apoiariam na crença da superação definitiva da cultura de rivalidade entre os dois países e em elementos da cultura da amizade.

No entanto, essa parceria seria um elemento a se construir, e difícil, por tratar-se de uma relação assimétrica, na qual as partes não teriam claro o peso que cada uma delas poderia ocupar (Palermo e Saraiva, 2004). O peso desigual dos dois países nos cenários tanto regional quanto internacional, assim como as numerosas assimetrias existentes entre ambos em relação tanto à tradição quanto à eficiência de suas respectivas atuações externas, dificultaria tanto a construção dessa parceria quanto a formulação de uma posição de mais consenso dentro da Argentina sobre o tema.

Essas ideias estiveram presentes entre lideranças políticas, diplomatas e agentes econômicos e não tiveram um vínculo direto com partidos políticos nem com um setor específico da burocracia governamental. Foram opini-

ões muitas vezes difusas e em movimento de acordo com a conjuntura. O que é importante resgatar é que foram expectativas diferentes em relação ao Mercosul. Winand destaca que o Mercosul teria nascido “sob o signo da diferença das pretensões, que guiaria seus dois membros principais” (2010:117).

*

A política externa do governo de Collor de Mello foi diferente dos padrões anteriores de política externa, baseados no globalismo e nas orientações do pragmatismo responsável. Collor buscou recuperar o padrão americanista da política externa para compor o modelo liberal adotado na economia doméstica (Pinheiro, 2004:56). Esse comportamento baseou-se, em primeiro lugar, em uma percepção da ordem internacional como estando centralizada na hegemonia norte-americana e, em segundo lugar, em um relativo esvaziamento do Itamaraty quanto ao processo de formulação da política externa. Buscou-se ganhar credibilidade junto às principais potências com o apoio aos regimes internacionais e a desistência do domínio de tecnologias sensíveis em áreas onde havia atrito com os Estados Unidos.

Essa política não teve o apoio interno do Itamaraty, assim como o processo de abertura da economia não contou com o apoio do setor empresarial brasileiro comprometido com um modelo que estivesse protegido pelo apoio do Estado. A crise política começou a se instalar e o processo que culminou no *impeachment* do presidente teve início. Nesse contexto, na segunda etapa do mandato de Collor, tendo Celso Lafer como chanceler, a política externa já começou a experimentar modificações recuperando parcialmente os princípios do globalismo. O Itamaraty foi recuperando sua centralidade, porém em um cenário internacional muito diferente do cenário dos anos de 1980. A diplomacia brasileira sob a direção de Lafer passou a identificar o cenário internacional com base nos conceitos de “polaridades indefinidas” e “adaptações criativas” (Mello, 2000). A tradição do Itamaraty como corporação diplomática contribuiu para que, mesmo em um contexto de crise de paradigma, crise da presidência e mudanças na ordem internacional, alguns comportamentos já incorporados, como a não intervenção, diversificação, universalismo e autonomia, seguissem vigentes.

A Argentina, por seu turno, experimentou também mudanças importantes. No princípio do governo de Carlos Menem (1989-1999), a política exterior foi redesenhada de acordo com um novo modelo de desenvolvimento, adotando uma nova postura frente aos grandes temas da política internacional, denominada por Russell e Tokatlian (2003) de paradigma

de aquiescência pragmática. Nos marcos das reformulações, a política externa foi questionada dentro de um processo de revisionismo mais geral do modelo – confrontativo – de inserção externa adotado historicamente pelo país (Saraiva e Tedesco, 2001). Essa nova política externa assumiu uma estratégia de construção de relações especiais com os Estados Unidos com base em uma inserção liberal na ordem econômica internacional, e na afirmação instrumental de temas como defesa da democracia e dos direitos humanos. O governo implementou uma série de reformas no interior do Estado, respondendo a uma redefinição de alianças políticas e econômicas tanto no âmbito doméstico quanto no internacional. Dentro desse quadro, os debates sobre o processo de integração com o Brasil que antecederam a assinatura do Tratado de Assunção concentraram-se tanto na análise dos custos e benefícios possíveis da integração quanto na forma ideal para se levar adiante o processo.

Em relação ao Mercosul, o governo de Menem optou por levar adiante a iniciativa de Alfonsín de aprofundar a cooperação com o Brasil nos marcos de um processo de integração. Mas dando mais centralidade aos interesses econômicos, muito fortes no momento, e vinculando-os ao novo modelo econômico aberturista, que condicionou o processo.

Na perspectiva brasileira, também houve mudanças de comportamento em relação à Argentina. Na passagem para os anos de 1990, novos fatores contribuíram para um incremento do processo de integração, embora em uma nova perspectiva. A falência do modelo de desenvolvimento econômico baseado na substituição de importações e os problemas financeiros decorrentes da crise da dívida externa levaram os atores políticos e econômicos brasileiros a esforços de redefinição do projeto de desenvolvimento. A opção no início do governo de Collor por um processo de abertura da economia com vistas a um crescimento articulado com os insumos e mercados externos impôs a necessidade de se buscar uma inserção mais competitiva do país na economia internacional. Neste quadro, a integração foi identificada por membros das agências econômicas governamentais, então de caráter ortodoxo, como mecanismo de acesso a mercados externos, como instrumento para fortalecer a liberalização comercial, e elemento capaz de impulsionar a economia brasileira no sentido de transformações e de maior eficiência no sistema produtivo interno (Barbosa, 1993:139). Para o governo, a integração com base no regionalismo aberto poderia contribuir para desarticular os setores mais protecionistas resistentes ao processo de liberalização comercial.

A ascensão dos governos de Fernando Collor e Carlos Menem acelerou o processo de aproximação. Ambos – o governo argentino de forma mais

completa e com mais sucesso –, passaram a implementar políticas de corte liberal orientadas para a abertura das economias para o exterior, liberalização comercial, privatização e desregulamentação da economia, contribuindo desta forma para a adoção do modelo de integração com abertura para o exterior. Nesse processo, a integração sugerida pelo governo brasileiro mudou de foco, assumindo um caráter mais propriamente comercial.

Outro elemento importante que já se delineava neste momento foi a participação de setores empresariais brasileiros no processo de integração. A própria crise econômica e problemas inflacionários experimentados pelo Brasil e a ameaça de marginalização da região em relação ao comércio internacional, fluxos financeiros e investimentos em escala incentivaram as elites econômicas a buscarem soluções de desenvolvimento no processo de integração. Nesse caso, o projeto de integração poderia diminuir os impactos e o próprio ritmo de uma abertura para o exterior, substituindo um processo de abertura mais acelerado nos moldes da Argentina. Em termos operacionais, porém, a participação de agentes econômicos privados neste primeiro momento foi limitada.

Em julho de 1990 foi assinada a Ata de Buenos Aires, dando uma nova orientação para o processo de integração ao explicitar a disposição, por parte de ambos, de criar um bloco econômico que lhes proporcionasse mais força nas negociações econômicas internacionais. A Ata definiu formalmente um mapa do caminho para a formação de um mercado comum através do fim de barreiras que fossem obstáculo à livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos; do estabelecimento de uma tarifa externa comum; e da coordenação de algumas políticas macroeconômicas.

Menos de um ano depois foi assinado o Tratado de Assunção. Os objetivos nele assinalados eram claros, mas não havia condições reais para que fossem operacionalizados. Mantendo as diretrizes básicas da Ata de Buenos Aires, o Tratado previa o estabelecimento da livre circulação de bens, serviços e fatores de produção; a adoção de uma tarifa externa comum e de política comercial comum; a coordenação macroeconômica e de políticas setoriais; e a harmonização de legislações domésticas. A dimensão institucional de caráter estritamente intergovernamental foi definida como transitória, e todas as decisões seriam tomadas por consenso. Foram criados também subgrupos de trabalho, buscando dar sequência aos grupos criados nos marcos dos Protocolos.

O Tratado incorporou ao processo o Uruguai e o Paraguai, que já mantinham vínculos estreitos com o Brasil e a Argentina. Em relação ao primeiro, já havia acordos bilaterais de cooperação comercial assinados tanto com a Argentina quanto com o Brasil. Em 1988, o presidente uruguaio

havia manifestado interesse em incorporar o país ao processo, e haviam sido assinadas duas decisões tripartites que reforçaram a ideia da integração do país à dinâmica bilateral de integração entre o Brasil e a Argentina (Jatobá, 2011). No que diz respeito ao Paraguai, as dívidas subjetivas, brasileira e argentina, para com o país eram históricas, e deixá-lo de fora do bloco e isolá-lo poderia trazer mais perdas que ganhos. A perspectiva de incorporá-lo já havia sido apresentada pelo governo argentino, mas somente foi possível pelo fim do governo ditatorial no país.

Era importante, porém, resguardar a dimensão bilateral das relações Brasil-Argentina, embora nos marcos do processo de integração. Nesse processo, as relações do Brasil com a Argentina sempre ocuparam o lugar principal, deixando para o Uruguai e o Paraguai as consequências das ações decididas no eixo bilateral estabelecido entre os dois sócios maiores. O comportamento brasileiro frente aos parceiros menores seguiu principalmente o padrão de uma política externa reativa.

No que diz respeito à presidência, à diplomacia e aos empresários brasileiros, a assinatura do Tratado de Assunção foi vista como o aprofundamento do processo de integração com seus parceiros ao sul e como um elemento fundamental de sua política exterior. Para a Argentina, em contrapartida, a assinatura do Tratado fomentou divergências nos marcos governamentais sobre que tipo de acordo seria mais conveniente: os benefícios da Tarifa Externa Comum (TEC) e a união aduaneira, por um lado, e, por outro, a vinculação a ser estabelecida e mantida com os Estados Unidos.

A partir da assinatura do Tratado de Assunção, o governo de Collor começou a negociar a estruturação da TEC, instrumentalizando-a e buscando abrir a economia brasileira para equilibrá-la o máximo possível com a liberalização que caracterizava a economia argentina. Segundo o diplomata Sérgio Danese (citado por Gardini, 2010:99), a inspiração pelo processo de integração neste momento foi impulsionada sobretudo pela burocracia governamental.

Por outro lado e no que diz respeito a sua inserção externa, o Mercosul, ordenado com base em um projeto de integração aberta ao exterior, poderia, segundo percepções da diplomacia brasileira, contribuir em relação ao comércio exterior e enquanto polo de atração de investimentos privados externos. Esperava-se que, para os investimentos estrangeiros, um mercado mais amplo e com maior estabilidade favorecesse a atração de capitais. Na visão dos autonomistas, por meio do bloco, poderiam ser implementados diálogos com outros esquemas de integração latino-americanos ou com outros grupos de países, como no caso da União Europeia. Na percepção dos institucionalistas, o bloco favoreceria, entre outras, a estratégia brasileira

de contatos com mercados desenvolvidos, colocando o país em melhores condições para o enfrentamento de um mercado internacional competitivo e com barreiras comerciais.

Em termos políticos, o Mercosul poderia funcionar também como um elemento de reforço da capacidade brasileira de negociação, proporcionando ao país maior peso na arena internacional. Neste momento, a política externa brasileira buscava a construção de sua legitimidade internacional, para a qual o Mercosul poderia ser um instrumento. Nos marcos de um mercado integrado, o Brasil estaria sendo coerente com as condições mais gerais do processo de globalização e da formação de blocos regionais.

Assim, tornou-se importante para o Brasil trabalhar a partir de um arranjo de integração sub-regional, o que lhe permitiria consolidar tanto a posição de negociação com terceiros Estados quanto em um contexto de integração mais amplo do continente latino-americano. A própria harmonização das relações do Brasil com a Argentina (buscada desde princípios dos anos de 1980) já vinha se apresentando como um fator relevante no estilo de inserção no cenário internacional perseguida pela política externa brasileira.

Em relação à América Latina, no campo político, o Mercosul poderia proporcionar à diplomacia brasileira um melhor posicionamento no espaço regional, maior estabilidade e a consolidação das instituições democráticas estruturadas no decorrer dos anos de 1980. Significava definitivamente a superação de pensamentos geopolíticos defensores de uma disputa pela hegemonia na região entre os dois países por uma situação de cooperação do Brasil com o país vizinho, e de interdependência regional. Segundo os autonomistas, no setor comercial, o Mercosul poderia ser um elemento capaz de abrir caminho para, mais tarde, se formar uma área de livre comércio na América do Sul. Segundo Luiz Felipe Lampreia, chanceler no período de Cardoso, o Mercosul significaria para a diplomacia brasileira “não um fim em si mesmo mas um instrumento para se conseguir uma participação mais ampla no mercado global” (*apud* Vigevani, Ramanzini Jr, Favaron e Correia, 2008:10).

Na visão da diplomacia, em termos gerais – a partir da convergência de posições entre as duas correntes – a conformação do Mercosul não deveria significar uma partilha real de soberania. Ao contrário, a consolidação do processo de integração não deveria ser obstáculo para os espaços de atuação externa já conquistados pelo Brasil em termos individuais – as negociações multilaterais e a atuação em foros internacionais. Nesse caso, a importância dos valores do universalismo e da autonomia destacada por Vigevani, Ramanzini Jr., Favaron e Correia (2008) para a diplomacia, para outros atores governamentais e para a sociedade brasileira, em geral se fez sentir.

Igualmente, no âmbito interno, a integração não poderia subordinar as grandes decisões econômicas. Um processo de integração com uma estrutura de caráter supranacional seria demasiado arriscado, sendo preferível um processo mais flexível, gradual e orientado por boa dose de pragmatismo. Nesse momento, o que de fato se colocava para diplomatas brasileiros como claro era a percepção de que o Brasil teria que tocar para frente o processo de integração, embora sem ter definido de todo seus resultados de longo prazo; se ficasse parado, perderia o bonde da história. Por outro lado, a disposição para concessões era limitada.

O formato assumido pelo Mercosul correspondeu às preocupações e percepções presentes na diplomacia e nas agências econômicas brasileiras. A coordenação das políticas macroeconômicas, que era um elemento fundamental para a composição do mercado comum, não foi vista como prioritária; ao contrário, o resguardo da autonomia também nesse campo teve um peso maior. A opção foi por uma integração pragmática e orientada para os setores onde houvesse menos resistência; nesse caso, o setor comercial que, de fato, avançou bastante nos anos que se seguiram à formação do Mercosul. Em 1994 foi formada uma união aduaneira incompleta que, por ser incompleta, não constrangeria as decisões do país (Vigevani, Ramazini Jr., Favaron e Correia, 2008). Em termos institucionais, o Mercosul respondeu às preocupações da diplomacia brasileira no que diz respeito à manutenção da soberania. As instituições estruturadas a partir do Tratado de Assunção tinham um caráter estritamente intergovernamental, e foram assim consolidadas em 1994. Apenas após 2003 esta estrutura experimentou algumas novidades, embora sem comprometer seu aspecto intergovernamental.

Dentro de um cenário de convergências sobre o processo de integração no aparato governamental brasileiro mas com uma mudança de rumos em relação ao período anterior, e algumas divergências nas agências governamentais argentinas, a evolução do Mercosul foi se dando a passos lentos, de acordo com interesses pontuais dos países envolvidos e garantindo a manutenção do processo sob controle. Como um obstáculo para seus avanços, durante seus primeiros anos, enquanto a economia argentina adotava um plano econômico liberal, orientado para um ajuste aberturista da economia, de caráter bastante rígido – o Plano de Convertibilidade –, a economia brasileira vivia um desequilíbrio macroeconômico e uma escalada inflacionária. Em 1992 foi elaborado o Cronograma de Las Leñas, com vistas a ordenar o período de transição para um mercado comum, que estabelecia os passos para a superação das assimetrias entre os países-membros. Mas a dimensão da articulação de políticas macroeconômicas foi na prática deixada de lado;

o resguardo da autonomia nessa área foi relevante e o grande crescimento deu-se em um setor onde foi pragmaticamente mais fácil: o comércio. Entre 1990 e 1992 o comércio intrabloco cresceu muito e a Argentina passou ao segundo lugar como receptor das exportações brasileiras (de 4,2% para 11% das exportações). Houve também um aumento relativo de investimentos e iniciativas empresariais, mas sempre com um perfil minimalista.

A ascensão de Itamar Franco à presidência trouxe, em termos macroeconômicos, maiores convergências entre o Brasil e a Argentina a partir da implementação do Plano real, mas, em termos políticos, o perfil mais autonomista/desenvolvimentista do governo de Franco contribuiu para que houvesse certo grau de distanciamento entre os dois. A reforma estrutural da economia seguiu, mas de forma incerta, com avanços e recuos, entre posturas de resistência ao ajuste aberturista por parte de setores do empresariado nacional e de esforços do governo para implementar o programa. A indefinição da estratégia de desenvolvimento a ser adotada, que não se situava no espectro da substituição de importações nem tampouco se tratava exatamente da ideologia econômica do neoliberalismo, dificultou a formulação do comportamento externo de longo prazo.

Durante os anos de 1993 e 1994, a política externa recuperou a preponderância de alguns pressupostos tradicionais de vertente autonomista, porém combinada com a perspectiva que identificava a ordem internacional como cenário de *polaridades indefinidas* introduzida durante a gestão de Lafer no Itamaraty. Segundo Mello e Silva (1998), a diplomacia brasileira estava ainda assimilando o processo de globalização, e a ordem internacional era vista como transitória e instável.

Em relação à América do Sul, o governo de Franco começou a aplicar uma estratégia de construção de uma liderança brasileira, facilitada pelo fim do cenário de rivalidades entre os dois maiores países da região. Durante esse período, a cooperação Sul-Sul foi intensificada. Em termos da cooperação no campo econômico com países da região, houve um projeto de criação de uma área de livre comércio sul-americana (a ALCSA) que, segundo Cervo (1998), foi colocada em relevo em detrimento do Mercosul. A visão autonomista, por perceber a integração sul-americana sob a liderança brasileira como prioridade, via como importante uma ampliação do bloco através da entrada de novos Estados ou dos esforços de se formar a ALCSA. O Mercosul, por seu turno, poderia atuar como um instrumento capaz de proporcionar ao Brasil um melhor posicionamento regional, de garantir um cenário de cooperação com a Argentina, assim como atuar na esfera comercial como elemento impulsionador da própria ALCSA. Nesse caso, o Brasil ocuparia uma posição central de liderança no bloco.

Mas esse projeto não prosperou. A integração nos marcos do Mercosul foi se impondo (enquanto o projeto da ALCSA ficou apenas no âmbito do discurso). O bloco foi assumindo progressivamente um papel cada vez mais importante na política externa brasileira, sobretudo em termos comerciais.

Na perspectiva argentina, em 1994, já eram visíveis os primeiros resultados do Mercosul. Nesse ano, o PIB argentino cresceu 8%, em contraste ao crescimento de 5.7% do PIB brasileiro. Entre 1991 e 1994 as vendas argentinas para o Mercosul cresceram 140%, em contraste aos apenas 10% para o resto do mundo (Chudnovsky e López 2000:321). A partir de 1995, com a implementação do Plano Real, a balança comercial argentina em relação ao Brasil passou a ser superavitária. Esse quadro favoreceu a implementação e a estabilidade do Plano de Convertibilidade.

Diante de pressões da diplomacia brasileira, que, segundo Vaz (2002), estaria interessada em vincular uma liberalização comercial interna ao bloco com a formação de uma união aduaneira, e preocupada com a instabilidade do comportamento do parceiro, no final daquele ano foi assinado o Protocolo de Ouro Preto. Esse marcou o início da união aduaneira e deu ao bloco uma personalidade jurídica para a negociação de acordos internacionais. Nele, foi aprovada a TEC, que chegou a abarcar, em 1995, 85% do comércio exterior dos países-membros. Na ocasião, diversos setores econômicos brasileiros foram se engajando no processo, outorgando-lhe maior consistência. E para solucionar maiores desequilíbrios entre os parceiros de Tratado, assim como interesses da elite brasileira, este processo de conformação foi acompanhado, segundo Ferrer (1995), por uma revisão na trajetória aberturista da Argentina.

O Protocolo foi considerado pragmático pois, além de avançar no sentido da construção do mercado comum, adotou exceções que diluíram compromissos iniciais do livre comércio. E foi pragmático também no que diz respeito a sua estrutura institucional. Consolidou a mesma estrutura e o caráter intergovernamental das instituições do bloco já previsto no Tratado de Assunção que, com o tempo, mostraria os limites de sua operacionalidade.

*

O lançamento do Plano Real, em meados de 1994, a implantação da TEC e a eleição de Cardoso reorientaram os esforços do governo brasileiro no sentido das forças aberturistas, embora sem se aproximarem do modelo plenamente liberal adotado então pelo governo de Menem. A nova coalizão de governo expressou um maior consenso interno – das elites políticas e

empresariais – em torno das reformas econômicas (sobretudo no que diz respeito à estabilização de preços e às privatizações). Essas modificações contribuíram para diminuir as diferenças em relação à abertura econômica e à política cambial entre os dois países, aproximando-os no campo macroeconômico. Porém, o processo não foi fácil; houve tensões no Brasil entre os setores favoráveis à liberalização e os setores defensores de medidas desenvolvimentistas que incidiram na economia, contribuindo para a reversão do processo de liberalização comercial e para a recuperação da política industrial. A persistência de divergências sobre a aplicação da nova estratégia de desenvolvimento durante o governo de Cardoso teve impacto nas relações com a Argentina (e com o Mercosul em geral) e levou a uma clara diminuição no ritmo das negociações.

Na Argentina, os defensores de que se limitasse o Mercosul a uma área de livre comércio buscaram apoiar as negociações de conformação da ALCA, lançadas no final de 1994 pelo presidente norte-americano. Para esses pensadores, o Mercosul deveria nesse caso servir como mecanismo para uma inserção mais favorável da Argentina em um bloco liderado pelos Estados Unidos, assim como na economia internacional. Com as pressões advindas desses setores, até 1997 a Argentina seguiu uma política de *double standing* no campo econômico, entre as alternativas de adesão à ALCA ou o aprofundamento do Mercosul. Embora as posições do chanceler Guido Di Tella e do ministro Cavallo fossem favoráveis a uma aproximação maior com os Estados Unidos em detrimento do Brasil, havia aqueles que davam preferência a que se mantivesse a prioridade no eixo latino-americano (Bernal-Meza, 2002). Nesse contexto, o governo de Menem dividiu-se entre três possibilidades: ser favorável ao Mercosul, ser favorável ao NAFTA/ALCA e, sobretudo, ser favorável ao ingresso no NAFTA/ALCA a partir de uma confirmação e fortalecimento do Mercosul (Saccone, 1994). Se este *double standing* reforçou em algumas questões a margem de manobra do governo argentino em negociações com o Brasil, também bloqueou o avanço do Mercosul, contribuindo para limitá-lo à esfera comercial.

Apesar dessas divergências nos dois países, no campo político houve avanços no interior do bloco. No que diz respeito às negociações externas, o Mercosul teve também um papel importante. Em 1995 foi assinado um acordo-marco de cooperação entre a União Europeia e o Mercosul, cujas negociações de fato tiveram início em 2000. O acordo comportava a liberalização comercial, cooperação econômica e diálogo político. Apesar das proximidades históricas e culturais, algumas áreas de interesse no campo comercial eram conflitantes e criaram obstáculos para a evolução das negociações. No campo político os espaços abertos pelo Acordo foram

aproveitados e o diálogo foi levado adiante, conjuntamente, apesar da inexistência de institucionalização.

O processo de negociação da formação da ALCA, por seu turno, também foi negociado nos marcos do esquema de integração, apesar das dificuldades advindas de problemas internos a ambos, no que diz respeito à gestão econômica, e das expectativas diferentes dos dois países. Por um lado, houve comentários das lideranças argentinas favoráveis à ALCA, além da opção argentina por uma aliança com os Estados Unidos no campo político-estratégico. A diplomacia brasileira, por outro lado, estava interessada em dificultar os avanços destas negociações. A posição do Mercosul foi unificada a partir das preferências brasileiras.

Houve também avanços em áreas que não estavam previstas no Tratado de Assunção, mas que atenderam as expectativas que se apresentaram desde o princípio do processo de integração regional. Em 1996, frente à tentativa de golpe de Estado no Paraguai, foi assinada a Cláusula Democrática e criado o Mecanismo de Consulta e Concertação Política do bloco, com o objetivo, entre outros, de buscar posições internacionais comuns entre os países membros. Em 1997 a Argentina e o Brasil declararam-se “aliados estratégicos”. O Protocolo de Ushuaia, assinado em 1998, incorporou a Cláusula ao acervo jurídico do Mercosul fortalecendo a democracia como valor constitutivo do bloco. E deu início ao chamado “Mercosul político”, com a inclusão do Fórum de Consulta e Concertação Política em sua estrutura formal.

*

Em 1998 ficavam mais claros os resultados do Mercosul. Para uma economia estancada e outra em fase de estabilização, o Mercosul significou na prática uma boa oportunidade de recuperação econômica. As exportações argentinas em geral cresceram 83% entre 1991 e 1997 e, no mesmo período, o PIB cresceu em torno de 43,7% (Cisneros e Iñíguez, 2000:492-496). O comércio intra-bloco, que em 1991 correspondia a 13% do total do comércio dos países membros, passou em 1997 para 23% (Coutinho, Ribeiro-Hoffmann e Kfuri, 2007). No campo industrial, o governo argentino não adotou políticas de incentivo à industrialização na mesma medida em que o fez o governo brasileiro, e a produção industrial argentina não experimentou mudanças favoráveis. Isso terá impactos posteriores no processo de integração.

3.1.1 – Eixo bilateral Brasil-Argentina

Nos marcos do processo de integração, é importante destacar o eixo bilateral estabelecido entre o Brasil e a Argentina, que daria sentido à parceria entre os dois. Dentro dos itens próprios do conceito de Lessa (2010) de parceria estratégica, os fluxos de comércio e investimentos de fato cresceram muito, nesse período, nos marcos do bloco. Contudo, a densidade do diálogo político e a convergência das agendas em fóruns multilaterais foram difíceis. A cooperação científica e tecnológica e o envolvimento dos países em projetos coletivos de desenvolvimento podem ser vistas em algumas áreas, com especial destaque para a nuclear e, em menor medida, na esfera militar.

No campo da política externa em um mundo pós-Guerra Fria é que as posições convergentes mostraram-se difíceis; sobre essa dimensão o Tratado não fazia estipulações concretas, deixando o tema em aberto. As divergências então se fizeram sentir. Segundo Cervo (2008), a falta de uma convergência entre as visões de mundo e as políticas exteriores dos dois países foram algumas das fragilidades do processo de integração.

Entre as diferenças a serem destacadas no marco das duas políticas externas do período, a mais importante está relacionada à percepção que seus decisores desenvolveram acerca da ordem internacional e do lugar que seus países deveriam ocupar no mundo. Enquanto o governo argentino abandonou a posição tradicional que reservava um lugar de privilégio para a Argentina no mundo (seja como participante privilegiado ou como opositor relevante), o governo brasileiro manteve a postura que sustentava que o Brasil deveria ocupar um lugar *especial* em termos político-estratégicos. A percepção do governo argentino, por sua vez, identificava o mundo sob o predomínio nítido de uma potência que, dado o seu poder em termos materiais de definição de agenda e difusão de valores, deveria ser o principal aliado do país. Nessa perspectiva, para a nova administração argentina colocou-se como fundamental romper a tradição de desafio aos Estados Unidos e buscar uma aliança certa com o parceiro do norte em relação a temas gerais da política internacional, como forma de garantir tanto recursos para o projeto econômico interno quanto uma inserção internacional mais ativa junto ao diretório dos grandes. Em termos econômicos, essa aproximação poderia facilitar o acesso a insumos para o projeto de ajuste estrutural. Assim, a política externa do período caracterizou-se por um alinhamento incondicional aos norte-americanos nos temas de política e segurança internacionais, chamado por Russell e Tokatlian (2003) de *aquiéscencia pragmática*.

Esse paradigma orientador do comportamento externo argentino trouxe questionamentos no interior do aparato governamental acerca do peso a ser dado à aliança com os Estados Unidos, em detrimento de uma aliança política com o Brasil. Segundo Escudé e Fontana (1995:30-31), embora esse pensamento não fosse consensual no interior do governo e da burocracia argentinos, a ideia do país estar subordinado estrategicamente aos Estados Unidos seria mais leve do que estar subordinado ao Brasil. Existiria uma tendência de diplomatas de rejeitarem a pretensão brasileira de colocar a Argentina em sua órbita na política mundial. Segundo Fraga (2000), a integração econômica com o vizinho, preferencialmente nos marcos de um regionalismo aberto, não seria incompatível com vínculos políticos alternativos; aliança econômico-comercial não significaria automaticamente projeção política e estratégica. Russell (2004) chama atenção para uma permanente indefinição do papel que os Estados Unidos e o Brasil teriam na política externa argentina.

Em relação à América Latina, com vistas a apoiar os regimes internacionais em vigor e com o incentivo interno de fortalecer seu regime democrático, segundo Russell (2004), a partir do início da década de 1990 a diplomacia argentina pôs em foco, de modo importante, a defesa da democracia. Nos marcos da OEA, defendeu uma ampliação dos poderes da organização que lhe permitisse intervir diretamente em caso de risco a regimes democráticos, e teve um papel importante na construção do regime interamericano de defesa da democracia.

Na vertente brasileira, Collor de Mello, ao assumir seu governo, buscou construir uma melhor relação com os Estados Unidos, desfazendo o perfil terceiro-mundista do Brasil. No período de Itamar Franco, porém, a política externa recuperou em parte a preponderância de seus pressupostos anteriores, dando maior fôlego à vertente autonomista. Na perspectiva que identificava a ordem internacional como cenário de “polaridades indefinidas”, a diplomacia brasileira procurou, segundo Lima e Hirst (1994: 59), “desdramatizar” as relações com os Estados Unidos, evitando tanto alianças incondicionais quanto enfrentamentos. Abriu-se assim um fosso em relação ao comportamento da Argentina frente ao parceiro do Norte.

O fortalecimento da corrente institucionalista pragmática durante a presidência de Cardoso trouxe como inflexão mais relevante da política externa a adoção do conceito de “soberania compartilhada”, diferente do conceito clássico de soberania. Essa visão identificava um mundo marcado por um “concerto” de países com discurso homogêneo em defesa de valores universais, bem como a tendência à formação de regimes para garanti-los. Segundo o Embaixador Gelson Fonseca (1999), uma das condições da

manutenção deste “concerto” seria a importância da adaptabilidade da liderança norte-americana às demandas das potências e, em segunda instância, dos países menores. Esse cenário abriria espaço para que o Brasil – numa busca de mecanismos para ampliar sua capacidade de atuação internacional – adotasse uma posição que não significaria nem o alinhamento aos Estados Unidos nem uma postura de *free rider*. Isto significou também uma modificação no conceito de autonomia: a ideia da “autonomia pela integração” se firmou, em detrimento da autonomia buscada anteriormente com vistas à distância ou à autossuficiência.

Em relação à América do Sul a aplicação da ideia de “soberania compartilhada” não ocorreu; durante o governo de Cardoso, a diplomacia brasileira não buscou superar no continente os limites do que entendia por soberania nacional. Ao contrário, buscou sempre evitar que um arranjo de integração viesse a criar obstáculos para o comportamento brasileiro *vis a vis* outros parceiros externos e sua projeção no cenário internacional.

Por outro lado, diferentemente do comportamento da diplomacia argentina, a diplomacia brasileira buscou atuar na região de forma autônoma em relação ao comportamento norte-americano. No interior da OEA a postura brasileira sempre foi de defender uma posição menos intervencionista que a proposta pela Argentina. O modelo de atuação brasileiro frente a estas situações de crise foi o de não intervenção, baseado em preceitos tradicionais da diplomacia brasileira que foram mantidos a despeito de todas as mudanças ocorridas no cenário internacional em termos de percepções da segurança e de conceitos clássicos da política internacional. Em 1998 a diplomacia iniciou uma modesta revisão do comportamento brasileiro frente à região. Buscou construir sua liderança na área a partir do binômio segurança e estabilidade democrática, estabelecer vínculos fortes com os países vizinhos e atuar como mediador em situações de crise quando chamado para tal.

As diferenças nas percepções argentina e brasileira da ordem internacional e das opções de alianças externas tiveram reflexos também na área de segurança internacional. E, nessa área, um item de divergência importante foi a atitude tomada em relação ao Conselho de Segurança das Nações Unidas. No que diz respeito à reforma do Conselho, a renitente visão brasileira acerca da capacidade do país de participar do processo de tomada de decisões da política internacional e da importância da tradição de política externa orientada para a solução pacífica de controvérsias e manutenção da paz, recolocou-se no período através da proposta de se incluir o Brasil como um de seus membros permanentes. Durante o governo de Itamar Franco essa perspectiva foi apresentada com base na ideia de que o Brasil deveria ser um *global player*, com participação na formação das

regras de convivência e valores de uma nova ordem internacional indefinida e em formação. Durante a presidência de Cardoso a perspectiva manteve-se, embora com menos ênfase. A Argentina, por sua vez, não apoiou as pretensões brasileiras; ao contrário, defendeu um rodízio da vaga.

A participação dos dois países em Operações de Paz das Nações Unidas também foi um exemplo das diferenças nas políticas externas de ambos. Em 1990, com base na mudança de orientação de sua política externa, a Argentina inaugurou um período de divergências com o Brasil nesse tema, com sua decisão unilateral de participar da Guerra do Golfo. A partir desse momento, a diplomacia argentina passou a pautar suas participações nas Operações de Paz em estimativas globais com base em um multilateralismo que defendia os princípios da democracia e dos direitos humanos (Tedesco, 1996; citando o chanceler Guido di Tella).

O Brasil, por seu turno, manteve um discreto discurso de defesa da não intervenção, tendendo a considerar – de forma tradicional – as medidas coercitivas como instrumento de última instância, e resguardou suas atuações para Operações que guardassem maior convergência com os interesses brasileiros; como nos casos de Angola e Moçambique. Da virada da década até 1997 a Argentina havia participado em um número de Operações que era quase o dobro daquelas em que participou o Brasil e, em muitos casos, os dois países assumiram posições distintas.

Com a perspectiva de ocupar uma posição de mais destaque nesse campo, a diplomacia argentina deu apoio explícito a operações de paz por fora dos marcos das Nações Unidas, como no caso da operação da OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte) no Kosovo; em cuja circunstância o Brasil adotou uma posição de apoio incerto. Segundo Winand (2010:216), em um encontro entre o ministro de defesa argentino Oscar Camilión e o chanceler Luiz Felipe Lampreia ocorrido em 1995, não foi possível uma convergência de opiniões sobre a participação das respectivas forças armadas dos dois países em Operações de Paz.

Por fim, a Argentina ampliou suas diferenças com o Brasil e contribuiu para desenvolver uma área de tensão no espaço regional, buscando estender sua aliança com os Estados Unidos para a área estratégico-militar, materializada na posição argentina como aliado extra-OTAN. A diplomacia brasileira manteve um baixo perfil frente ao tema.

Assim, a perspectiva de uma aliança entre a Argentina e o Brasil no que diz respeito a uma atuação frente aos temas regionais ou de segurança não foi adiante. O Mecanismo de Consulta e Concertação Política, criado no Mercosul em 1996, visava, entre outros, proporcionar a conformação de posições comuns frente a temas regionais; e a sua institucionalização,

em 1988, como Fórum de Consulta e Concertação Política, serviu de canal para o diálogo político. No entanto, a iniciativa não pôde, naquele momento, funcionar como mecanismo de superação das divergências. Embora ambos os países percebessem a importância de se atuar conjuntamente em termos internacionais e se esforçassem para institucionalizar a articulação entre si, a política externa seguiu sendo área sensível, vista como questão de soberania nacional. A opção argentina pelos Estados Unidos como principal parceiro político-estratégico dificultou ainda mais a aproximação com o Brasil. Argentina também se mostrou sensível a qualquer sinal de proeminência do Brasil no interior do bloco. Segundo Russell e Tokatlian (2003:51), o Brasil era visto como um país que, distanciado dos Estados Unidos, buscava mais poder e influência na política internacional por meio de um comportamento de cunho realista.

A diplomacia brasileira, por seu turno, não buscou superar os limites do que sua perspectiva realista de atuação entendia por soberania nacional: a política externa brasileira seguiu sendo considerada como parte da soberania nacional. Segundo Pinheiro, no caso das relações do Brasil com países vizinhos, o desejo de autonomia “se utiliza da concepção (grociana) para a satisfação de sua busca por poder” (2000b:323). Assim, seu espaço de atuação externa em termos individuais e do aumento de sua projeção no cenário internacional não deveria ser obstaculizado por qualquer “partilha de soberania” (2000b:323).

Como agravante, a corporação diplomática tinha uma visão clara da Argentina como sócio menor, e percebia dois elementos que dificultavam a construção de uma parceria mais sólida no campo de política externa. Por um lado, as mudanças frequentes que ocorreriam na política externa argentina gerariam desconfiança; por outro, a reiterada utilização por parte dos meios políticos argentinos de temas de política exterior (inclusive em relação ao Brasil) para conseguir frutos na política interna fazia com que a diplomacia brasileira mantivesse sempre um baixo perfil diante de declarações noticiadas na mídia argentina.

A ideia de parceria estratégica entre os dois países esteve porém presente nos discursos diplomáticos; segundo Winand (2010:156), ela balizaria o padrão de relacionamento que a diplomacia brasileira teria estipulado adotar com a Argentina. Esse modelo de parceria pressuporia ganhos para o Brasil e a não concessão a interesses individuais do outro país, e bem se enquadraria no que Gonçalves e Lyrio (2003) chamam de “paciência estratégica” – o país a caminho de uma situação de hegemonia com maior crescimento econômico deve evitar comparações com o outro e ter maior tolerância para ações afirmativas do parceiro menor.

Houve, entretanto, alguns exemplos de aproximação. O principal dentre eles foi a mobilização, argentina e brasileira, frente à tentativa de golpe de estado no Paraguai, quando, juntos, os dois desempenharam um papel importante para evitá-lo. No conflito entre o Peru e o Equador, entre 1995 e 1998, o Brasil e a Argentina participaram conjuntamente como mediadores entre os dois contendores. A partir de 1998 e em função da própria evolução da política externa brasileira, houve tentativas de aproximação nos debates nas reuniões do Grupo do Rio em questões como o caso cubano. Coutinho, Ribeiro-Hoffmann e Kfuri (2007) apontam, por seu turno, como durante os anos de 1990 houve uma maior coincidência de votos dos países membros do bloco em assembleias gerais das Nações Unidas.

Uma área em que houve cooperação importante entre os dois países foi a nuclear; nela, a convergência nas ações externas teve como base uma cooperação bilateral forte, datada de 1980, e houve esforços para a construção de um quadro institucional comum. O comportamento dos dois países foi convergente e mesmo de cooperação, com a perspectiva vigente no cenário internacional e com base no apoio que ambas as políticas externas buscaram dar aos regimes internacionais. Seguindo os passos dados primeiramente no governo de Figueiredo e que continuaram no período de Sarney e Alfonsín, os governos de Collor e Menem deram sequência à política de cooperação nessa área. Junto com o governo argentino, o governo brasileiro passou também a abrir mão de sua política nuclear autônoma, tão apreciada anteriormente por setores militares. Em novembro de 1990, segundo Saraiva e Tedesco (2001), os dois países assinaram uma Declaração Conjunta para uma Política Nuclear Comum, que foi o ponto de partida de uma série de acordos bilaterais. Os dois países entraram em acordo quanto ao uso da energia nuclear somente com objetivos pacíficos, assim como quanto a ratificar o Tratado de Tlatelolco e solicitar à Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) o controle do uso pacífico da energia nuclear. Esse comportamento comum favoreceu um ambiente de confiança mútua e, portanto, o esvaziamento de rivalidades.

A cooperação pode, portanto, ser entendida como um esforço comum em torno de um pilar importante para o desenvolvimento da questão da energia nuclear nos dois países. Segundo Winand (2010:118), embora se tratasse de ações articuladas, essas medidas teriam sido principalmente orientadas para beneficiar os dois países individualmente, e não para um projeto de mais longo prazo de construção de uma base tecnológica conjunta, como aponta Lessa (2010) no conceito de parceria estratégica.

Nesse mesmo período, foi criado no Brasil, por Collor de Mello, um grupo de trabalho sobre o Programa Nacional de Energia Nuclear coordenado pela

Secretaria de Assuntos Estratégicos. Composto por diplomatas, militares e membros da Comissão Nacional de Energia Nuclear, este grupo tirou do controle exclusivo dos militares o projeto de desenvolvimento da energia nuclear no país. Em seu relatório, o grupo apontou para a necessidade de que o país mantivesse pesquisas orientadas para “máximo grau de autonomia tecnológica” (*apud* Winand 2010:119). Em relação à cooperação com a Argentina, o relatório destacava que sua importância repousaria na possível complementaridade tanto científico-tecnológica quanto industrial, mas afirmava que os esforços de pesquisa autônomos seriam mais eficientes. Nesse contexto, as pesquisas do Centro Tecnológico da Marinha de São Paulo (CTMSP) continuavam no sentido da construção de reatores nucleares, assim como a busca do domínio do ciclo nuclear. O desenvolvimento brasileiro aparecia com um peso maior e a cooperação com a Argentina como um instrumento.

Em 1991 foi assinado o Acordo entre o Brasil e a Argentina para o Uso Exclusivamente Pacífico da Energia Nuclear, e criada a ABACC (Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares). Nesse mesmo ano foi assinado também o Acordo Quadripartite entre o Brasil, a Argentina, a ABACC e a AIEA. O Acordo e a ABACC abriram uma nova etapa da política de cooperação nuclear entre os dois países que vai marcar também o período dos governos de Menem e Cardoso.

Depois de mais de duas décadas de resistência ao instrumento de não proliferação nuclear e às ressalvas apresentadas pelo grupo de trabalho montado por Collor em relação ao regime internacional de não proliferação, em 1994 a Argentina e o Brasil ratificaram o Tratado de Tlatelolco e, entre 1995 e 1997, assinaram, respectivamente, por fim, o Tratado de Não Proliferação de armas nucleares. O apoio aos regimes internacionais da perspectiva institucionalista-pragmática fez-se sentir.

Entre 1994 e 1996 os dois países foram incorporados ao Grupo de Supridores Nucleares. A integração de suas políticas nucleares, coordenada com uma aceitação das disposições internacionais dominantes sobre o tema, contribuiu para o processo de desmonte das suspeitas de agressão mútua entre os dois países, e também para que os dois países aparecessem como parceiros mais confiáveis frente aos demais parceiros internacionais. Em 1997 foi reativado o Comitê Permanente sobre Política Nuclear, que havia sido criado em 1988, abrindo outra nova etapa positiva para a cooperação.

Segundo Winand (2010:144), as pesquisas do programa nuclear brasileiro autônomo foram favorecidas pela existência dos acordos assinados com a Argentina, uma vez que esses diluíram eventuais desconfianças internacionais sobre seus avanços. A cooperação com a Argentina teria servido, nesse caso, como instrumento de legitimação de um comporta-

mento brasileiro na América do Sul que tinha viés pacífico e transparente. Seus impactos nas relações bilaterais serão sentidos apenas nos governos de Néstor Kirchner e Lula da Silva.

Outra área importante de cooperação entre os dois países foi a militar, iniciada durante os anos de 1980. A presidência de Cardoso inaugurou uma etapa importante dessa cooperação bilateral. A partir do primeiro encontro entre Oscar Camilión e Lampreia houve uma sequência de encontros regulares especificamente entre o chanceler brasileiro e o ministro de defesa argentino (Jorge Domínguez, desde 1996). Por sugestão argentina, os dois representantes buscaram criar um mecanismo de consulta permanente entre seus respectivos países. Segundo Winand (2010:206), a possibilidade de se criar um sistema de coordenação das políticas de defesa foi levantada pela Argentina e rejeitada pelo governo brasileiro. Aguilar (2010:257) explica esse comportamento ressaltando que, enquanto o governo argentino estava mais preocupado em avançar na cooperação, o governo brasileiro mostrava preferência pela ausência de institucionalidade e de compromissos, uma vez que não haveria ameaças de ruptura da paz. Segundo Cervo (2008:137), nesse período o pensamento diplomático foi predominante em detrimento do pensamento geopolítico. De todo modo, no caso brasileiro os preceitos da autonomia e da soberania estariam muito arraigados tanto no Itamaraty quanto nas forças armadas.

Cabe destacar, porém, que havia dificuldades quanto à articulação de projetos nesse campo, em função das diferenças no que diz respeito ao papel das forças armadas na formulação e implementação das respectivas políticas de defesa. No caso do Brasil, como já foi dito, além dos ministérios das três forças armadas, participava de sua formulação também o Estado Maior das Forças Armadas, a Secretaria de Assuntos Estratégicos e o Itamaraty. Nos itens de cooperação com outros países na área de estratégia e defesa, os militares atuavam como executores, enquanto o Itamaraty aparecia como negociador. Na Argentina, o Ministério de Defesa, de caráter civil, aparecia na interlocução com o governo brasileiro como ator responsável pela política de defesa do país. Menem fez modificações na organização das forças armadas, diminuiu seu efetivo e vendeu áreas militares, esvaziando o seu peso político.

Apesar dessas dificuldades, a partir de 1996 foram instituídos encontros de trabalho bilaterais com vistas a institucionalizar a cooperação entre os dois países e, em abril de 1997, foi assinado o Memorando de Entendimento sobre Consulta e Coordenação em matéria de Defesa e Segurança Internacional. O Memorando previa encontros trimestrais, porém, até 1999, houve apenas um primeiro encontro em que foi assinada a Ata de Itaipava. Logo após, houve um incremento do debate sobre a reivindicação brasileira por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas e

a incorporação da Argentina como parceiro extra-OTAN. Embora a Ata de Itaipava tenha provocado especulações nos dois países sobre um eventual sistema de defesa comum no Mercosul, o processo não teve continuidade.

Outros canais de interação estabelecidos propriamente entre as forças armadas tiveram mais êxito. Em 1996 os exércitos brasileiro e argentino faziam a primeira manobra conjunta bilateral desde a Guerra do Paraguai (Winand, 2010:221). Essa manobra foi considerada um ganho para a manutenção da confiança recíproca entre os dois países e abriu a perspectiva da implementação de manobras conjuntas regularmente. Em seguida, as forças armadas participaram conjuntamente de exercícios tais como os Operativos Camas, Araex, Fraternal e Atlasul (Saraiva e Tedesco, 2001). Em 1996 o governo brasileiro fez pública sua Política de Defesa Nacional em que eram eliminadas as hipóteses de conflito com a Argentina. Em 1998 foi criado o foro bilateral de reuniões de Estado-Maior de Defesa.

Em parceria com países vizinhos, ou nos marcos do Mercosul ampliado, foram dados passos importantes no sentido da construção da paz regional. Em 1991 a Argentina, o Brasil e o Chile estabeleceram o compromisso de não usar armas químicas e biológicas. O presidente Menem implementou, no início de seu mandato, o desmonte do projeto Condor 2, de construção de um míssil balístico e confirmou a adesão da Argentina ao Regime de Controle de Tecnologias Missilísticas (MTCR). Em 1993 o Brasil assinou a Convenção sobre Armas Químicas e a Convenção para a Proibição de Armas Biológicas. Em 1995, o Brasil também efetivou sua adesão ao MTCR. Em 1998 foi assinada a Declaração Política do Mercosul, Bolívia e Chile como zona de Paz, que apontava para a importância do desenvolvimento de mecanismos de consultas. Segundo Aguilar (2010), a aproximação entre o Brasil e a Argentina no campo militar alterou a lógica estratégica da região, acabando com suas alianças bilaterais tradicionais com terceiros e diminuindo o poder de barganha de países menores que haviam jogado historicamente com a disputa entre os dois países maiores. Esse reordenamento trouxe ganhos tanto para o eixo Brasil-Argentina quanto para o Mercosul como um todo.

Dentro dos marcos da cooperação bilateral, houve avanços também na pesquisa sobre o uso pacífico do espaço exterior. Em 1996 foi assinado entre a Argentina e o Brasil o Acordo-Quadro sobre Cooperação em Aplicações Pacíficas de Ciência e Tecnologias Espaciais e foi criado um grupo de trabalho sobre o tema. Em 1997 foi lançado o primeiro foguete brasileiro com carga argentina, seguido de outras atividades bilaterais de pesquisa e aproveitamento do espaço.

*

Todavia, no início de janeiro de 1999, a desvalorização do real, sem aviso prévio ao governo argentino, provocou uma ruptura na evolução tanto do Mercosul quanto da parceria Brasil-Argentina (com todas as limitações vivenciadas desde 1990). A desvalorização provocou efeitos negativos sobre o Plano de Convertibilidade argentino que repousava, em grande medida, sobre o equilíbrio relativo das taxas de câmbio entre as duas moedas nacionais e, portanto, sobre a possibilidade de que a Argentina mantivesse com o Brasil um intercâmbio comercial sólido, entre duas moedas sobrevalorizadas. A falta de mecanismos institucionais capazes de solucionar os problemas intrabloco em geral, e mais especificamente nesse momento, abriu espaço para que uma opção de política cambial nacional criasse obstáculos para a evolução do bloco e tornasse evidentes os conflitos em seu interior (Ônuki, 2001). Na falta de mecanismos de solução, o desenvolvimento do processo de integração, assim como a solução das divergências entre seus Estados membros, ficou nas mãos dos presidentes do Brasil e da Argentina, que então não se entenderam. O governo argentino, em reação à desvalorização do real, levantou uma série de barreiras ao comércio intrabloco. O governo brasileiro, por seu turno, afastou-se do processo de integração, chegando a interromper sua participação nas instituições do Mercosul até o início da administração de Fernando de la Rúa.

3.2 – A crise do Mercosul: entre a dimensão sul-americana e a disposição política de seguir em frente com a parceria

O segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, que foi de 1998 a 2002, apresentou continuidade em termos de estratégia de desenvolvimento e política doméstica, mas experimentou algumas inflexões no campo da política externa e, no que diz respeito à Argentina (e ao Mercosul), adotou um perfil bastante diferente.

O sucesso do Plano Real havia trazido em seu bojo uma desaceleração da liberalização comercial. Com a estabilização do câmbio, a balança comercial estava deteriorada: de um superávit mantido até 1994, a balança comercial geral passou para um déficit que atingiu 6.623 milhões de dólares em 1998. Por outro lado, a TEC limitava mudanças corretivas na estrutura tarifária do país. A partir de 1997 teve lugar uma agudização do debate entre os defensores de uma liberalização condicionada e os desenvolvimentistas, o que gerou uma recomposição dos setores beneficiários do protecionismo. Esse debate foi acirrado também em função das reações frente ao processo

de privatização de empresas e bancos estatais implementado por Cardoso. Durante 1997 e 1998, a economia brasileira também havia sido afetada pelas crises financeiras que se abateram sobre economias asiáticas e a economia russa, e que tiveram consequências nefastas para países emergentes. No decorrer da campanha presidencial de 1998 houve uma fuga significativa de capitais voláteis do país.

Em janeiro de 1999, na aurora do segundo mandato, sem consultar ou avisar previamente ao governo argentino, o governo brasileiro liberalizou o mercado cambial. O real sofreu uma desvalorização perto de 100%, que teve efeitos negativos sobre a economia argentina e o Plano de Convertibilidade. Entre 1998 e 2002 houve um declínio do intercâmbio comercial entre os parceiros do bloco. Se em 1997 o comércio entre os países do bloco correspondia a aproximadamente 23% do comércio total de seus membros, nos anos seguintes caiu para em torno de 20%, alcançando, em 2002, 14% (Coutinho, Ribeiro-Hoffmann e Kfuri, 2007:31).

Na Argentina, a desvalorização cambial brasileira gerou preocupações e provocou reações negativas; e os meios de comunicação popularizaram a expressão “Brasil-dependência” e especularam sobre o fim do Mercosul. O governo argentino impôs barreiras alfandegárias para produtos brasileiros e tomou uma série de medidas buscando estreitar as relações com os Estados Unidos. Balze (1999:4) chama a atenção para os impactos da desvalorização do real no processo de integração e destaca a crise de confiança resultante dos esforços brasileiros para solucionar seus problemas internos “*a costa del país vecino*”. No bojo das críticas, ele ressalta as debilidades do processo materializadas na incapacidade de se compor uma união aduaneira real; nas políticas de subsídios que distorceriam a concorrência e incentivariam o chamado “desvio de investimento”; na distribuição desigual de custos e benefícios do processo. Os heterodoxos, por seu turno, também apresentaram críticas e reforçaram os argumentos em favor da coordenação de políticas macroeconômicas e cambiais. Em sua perspectiva, o Mercosul não teria aberto espaço para a implementação de política ativas com vistas a desenvolver o parque industrial argentino.

Em termos práticos, a desvalorização cambial afetou o Plano de Convertibilidade. A sobrevalorização das duas moedas a partir de 1995 havia facilitado a sustentação das exportações argentinas e mantido um superávit comercial do país em relação ao Brasil durante esse período. Com a desvalorização, o comércio intrabloco experimentou uma redução em 1999, enquanto as exportações brasileiras experimentaram um aumento progressivo em termos gerais. O déficit brasileiro frente à Argentina reduziu-se de 1.275,26 milhões de dólares em 1998 para 448,07 milhões em 1999 (SEDEX/MDIC).

Na prática, desde 1999 um dos principais pilares do Mercosul – o comércio – não conseguia recuperar sua situação de equilíbrio. O desequilíbrio cambial passou a marcar as relações comerciais intrabloco e se instalou como um elemento de divergência e desconfianças entre os dois países, o que Cerro chama de “incompatibilidade monetária e cambial” (2008:165).

Por outro lado, embora o governo argentino tenha direcionado esforços nesse momento para avançar com as negociações de formação da ALCA, o governo brasileiro manteve sua posição gradualista e foi criando obstáculos para o êxito das negociações. Havia no Brasil um temor difuso sobre os custos que uma área de livre comércio dessa proporção poderia causar. A unificação das negociações nos marcos do Mercosul a partir das preferências brasileiras também contribuiu para um afastamento por parte do governo argentino.

A insatisfação argentina teve repercussões também na área de política externa. Nesse mesmo ano, o presidente Menem dirigiu uma solicitação formal à OTAN para que a Argentina fosse aceita como um membro permanente da organização. A solicitação foi vista com precaução pela diplomacia brasileira, mas a resposta negativa do secretário da organização foi rápida.

Na perspectiva brasileira, as diversas reações do governo argentino contribuíram para um afastamento em termos da interlocução presidencial. Cardoso buscou evitar contatos com o presidente Menem e com as instituições do Mercosul durante 1999, na expectativa de que, em 2000, a Argentina já teria um outro presidente.

As crises financeiras, entre outros fatores, favoreceram uma revisão da política externa brasileira já a partir de 1999, embora com pouco alarde. Apesar do esforço de Cardoso para enquadrar a estratégia de desenvolvimento brasileira aos padrões liberais, segundo Vigevani, Oliveira e Cintra (2003), a reação dos países desenvolvidos frente às crises foi de identificar as bases da economia brasileira como frágeis; o que incentivou os capitais internacionais voláteis a buscarem portos mais seguros. Nesse mesmo período, o protecionismo, sobretudo no setor agrícola tanto nos Estados Unidos quanto na União Europeia, parecia estar muito sólido. Os esforços da diplomacia presidencial de Cardoso de se aproximar de países europeus governados por partidos social-democratas a partir de uma convergência de visão de mundo e de defesa de valores democráticos comuns não tiveram retorno por parte dos europeus. A União Europeia, nesse momento, priorizava as relações inter-regionais. Setores da imprensa brasileira começaram a direcionar críticas ao comportamento externo do Brasil.

Nesse contexto, alguns temas e posições defendidos pelos autonomistas, então distantes do núcleo decisório de política externa, foram sendo paula-

tinamente incorporados. As críticas às assimetrias da globalização e à falta de comprometimento dos países desenvolvidos com normas da ordem internacional começaram a ser vistas em discursos diplomáticos e presidenciais (Silva, 2010). O argumento se orientava para a falta de representatividade e legitimidade da política internacional, orientada por decisões dos países mais ricos. Em janeiro de 2001 o chanceler Lampreia era substituído por Celso Lafer, que, como durante o governo de Collor de Mello, foi chamado para reordenar o processo de formulação da política externa.

As modificações na política externa do segundo mandato de Cardoso puderam ser vistas também na esfera sul-americana. Por um lado, as resistências brasileiras frente ao avanço das negociações para a formação da ALCA e a reação norte-americana de buscar estabelecer vínculos bilaterais com diversos países da região incentivaram o governo brasileiro a rever seu comportamento para a América do Sul, e buscar maior aproximação com os países vizinhos. Por outro lado, as dúvidas sobre o futuro de um Mercosul em crise e a frustração com o comportamento do presidente Menem fortaleceram a preferência autonomista pelo alargamento do bloco.

O governo brasileiro buscou inicialmente uma ampliação do bloco com a incorporação do Chile e da Bolívia, mas não teve êxito. Ainda em 1999 negociou, individualmente, um acordo de preferências tarifárias com os países da Comunidade Andina. Em outra esfera, mas nos marcos do Mercosul, impulsionou o início das negociações de um acordo de associação com a União Europeia, previstas no Acordo Marco de Cooperação de 1995. Em relação à União Europeia, foi realizada no Rio de Janeiro a primeira cúpula de chefes de estado e de governo da União Europeia e da América Latina.

Contudo, a grande novidade em termos de América do Sul teve lugar no ano 2000, com a reunião, em Brasília, dos chefes de Estado e governo dos países da América do Sul. Durante o segundo mandato de Cardoso os países da América do Sul passaram a ser identificados mais claramente como parceiros importantes para o fortalecimento da atuação brasileira como *global player* – a consolidação de um processo de integração regional fortaleceria a posição negociadora do Brasil em diferentes foros multilaterais.

A diplomacia iniciou então uma revisão do comportamento tradicional brasileiro frente à região, pautado pela ideia da não intervenção. Buscou construir sua liderança na área a partir do binômio segurança e estabilidade democrática, estabelecendo vínculos fortes com os países vizinhos e atuando como mediador em situações de crise quando chamado para tal. Segundo Villa (2004), a partir de uma perspectiva de apoio aos regimes internacionais, a aceitação da democracia como valor universal contribuiu para que

a diplomacia brasileira estabelecesse um consenso em torno da vinculação entre democracia, integração regional e perspectivas de desenvolvimento nacional. Assim, embora fosse difícil compatibilizá-lo, buscou, ao mesmo tempo, não abrir mão formalmente dos princípios da não intervenção e incluir em sua agenda a defesa da democracia. Essa orientação em termos práticos se desdobrou em atuações diplomáticas frente a casos de crise de regime democrático na região.

Por outro lado, deu-se início à construção de uma comunidade sul-americana de nações, de caráter também político e mais abrangente. Em 2000 teve lugar a primeira reunião dos países sul-americanos em Brasília com vistas a formar uma Comunidade Sul-Americana de Nações (que veio a ser formalizada durante o mandato de Lula da Silva), na qual as principais ideias discutidas foram a integração econômica e de infraestrutura da região, e o reforço dos regimes democráticos. O principal polo da matriz energética brasileira reorientou-se para a região e foram desenvolvidos grandes projetos de integração de infraestrutura, dando espaço para a formação da IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana). No cenário político interno, porém, houve resistência a um envolvimento do Brasil com iniciativas que pudessem desviar recursos domésticos para projetos de integração regional.

O fortalecimento da dimensão sul-americana da política externa brasileira deu-se em detrimento do Mercosul e teve impactos sobre a visão brasileira da Argentina. Depois de um ano de distanciamento, a ascensão de Fernando De la Rúa, no início do ano 2000, trouxe para as relações entre o Brasil e a Argentina um novo alento. No entanto, em termos propriamente da integração econômica não houve um impacto importante. Ao contrário de expectativas brasileiras, De la Rúa manteve o Plano de Convertibilidade e, com ele, todos os problemas da agenda de integração comercial. Isso repercutiu em medidas de comércio administrado que causavam perfurações na TEC. Segundo Gardini, “em tempos de crise os interesses nacionais e as conveniências ultrapassam solidariedade e valores regionais” (2011:12). Esse cenário gerou dúvidas sobre o sentido do próprio Mercosul e reacendeu os debates sobre a volta ao estágio de uma área de livre comércio. A possibilidade de que a Argentina buscasse outros parceiros, para não ser refém das instabilidades econômicas e cambiais do Brasil, voltou à agenda de discussão.

No entanto, as instituições do bloco seguiram funcionando. No ano 2000 foi aprovada uma série de normas conhecidas como “Relançamento do Mercosul”. Nesse esforço, estavam incluídas questões de normativa; melhora do desempenho institucional; aperfeiçoamento do Sistema de Solução de Controvérsias; TEC; coordenação macroeconômica; investimentos;

negociações externas (Coutinho, Ribeiro-Hoffmann e Kfuri, 2007:28). Em 2001 foi criado o Mercosul Social, orientado para o desenvolvimento social no interior do bloco.

No que diz respeito às negociações externas, seguiu o posicionamento conjunto para formação da ALCA (apesar da manutenção do paradigma de aquiescência pragmática na política externa argentina); foram implementadas diversas rodadas de negociação com a União Europeia; e houve também negociações para a assinatura, no período, de um acordo-marco com a África do Sul.

Em termos de política externa, segundo Russell e Tokatlian (2003), o governo de De la Rúa, quando iniciado, não modificou de fato o comportamento da aquiescência pragmática em relação aos Estados Unidos. A difícil situação econômica do país e a não afirmação do novo presidente como liderança política contribuíram nesse sentido. O retorno de Domingo Cavallo ao Ministério de Economia no decorrer do mandato, além da escolha de Adalberto Giavarini, que sustentava posições favoráveis ao Mercosul para a Chancelaria, deixava visíveis as contradições internas ao governo. Assim, sem colocar em xeque o paradigma de aquiescência pragmática, a diplomacia argentina passou a oscilar entre buscar posições próximas ao Brasil e não ir de encontro às posições norte-americanas (Bernal-Meza, 2002).

Em relação ao cenário sul-americano, o governo de De la Rúa deu passos no sentido de reforçar os vínculos políticos com Brasil. Buscou, junto ao Brasil e também ao Uruguai, levar posições comuns à OEA em casos de Estados em crise. No caso peruano alinhou-se à posição brasileira de opor-se a sanções econômicas como resposta ao processo eleitoral fraudulento que reelegeu o presidente Fujimori. Em relação à Colômbia manifestou apoio à postura de não intervenção, aproximando-se da visão brasileira. Frente à questão dos direitos humanos em Cuba, porém, manteve a condenação do governo nas Nações Unidas sustentada durante a administração de Menem. Nesse caso, não houve divergências significativas uma vez que, a partir de 1998, a diplomacia brasileira vinha adotando uma posição também refratária (embora pautada por abstenções em votações multilaterais).

Na perspectiva da diplomacia brasileira, o pensamento preponderante era de que o Mercosul poderia atuar mais como parceiro no processo de formação da Comunidade Sul-Americana de Nações. A fragilidade e incertezas da gestão de De la Rúa – além da renovada prioridade para a dimensão sul-americana – colocaram o Mercosul em compasso de espera nas preocupações brasileiras. Dentro dos marcos do universalismo e da autonomia, esta relativa paralisia atendia aos interesses da coalizão entre institucionalistas pragmáticos e autonomistas, entre os mais favoráveis a

um processo de abertura econômica e aqueles identificados com o desenvolvimentismo. Gonçalves e Lyrio (2003:16) chamam atenção para a ambiguidade com a qual diversos setores brasileiros (e também argentinos) viriam o Mercosul, caracterizando-o mais como contingência do que como essência. Trata-se da percepção do bloco mais como instrumento do que como um fim em si mesmo.

Na prática, porém, houve, também do lado brasileiro, esforços de unificação de posições com a Argentina no campo de política externa, em relação a temas da região que não eram então consensuais, como parte de um processo de aproximação do comportamento de ambos. E a referência à parceria estratégica entre os dois países seguiu presente nos discursos. No entanto, o peso que cada um dos países deveria ter nessa aliança não estava definido e também não estava claro em que medida o Brasil seria um aliado de dimensões parecidas para a Argentina ou atuaria como o *paymaster* do bloco.

Assim, apesar dos limites do projeto brasileiro em relação bloco, o eixo Brasil-Argentina seguiu ocupando um lugar prioritário na política externa brasileira para a região, e a integração com os outros países do continente colocou-se como um movimento a ser feito de forma complementar, partindo do Mercosul como núcleo central.

*

Nesse contexto, o eixo bilateral pôde manter algumas áreas de cooperação direta entre os dois países. Mais uma vez, porém, simultaneamente ao distanciamento das dimensões diplomática e presidencial, a cooperação na área militar teve sequência, buscando superar os problemas decorrentes do fracasso do Memorando de Entendimento sobre Consulta e Coordenação em matéria de Defesa e Segurança Internacional, de 1997. A comunicação entre as respectivas forças armadas foi aprofundada, e a criação, em 1999, do Ministério da Defesa no Brasil abriu novas possibilidades de diálogo.

No ano 2000, já com o presidente De la Rúa, houve em Buenos Aires um encontro do Mecanismo de Análise Estratégica com vistas a dar continuidade às definições da Ata de Itaipava, quando o governo argentino apresentou a proposta de criação de um Sistema de Segurança Comum para o Mercosul. A proposta foi rejeitada pelo governo brasileiro. Em 2002 houve o segundo encontro do Mecanismo que, segundo Winand (2010:233), teve como temas de pauta uma agenda comum para participação em Operações de Paz das Nações Unidas; aquisição de um sistema de segurança para equipamentos das duas forças armadas; uma possível revisão sobre o TIAR; balanço estra-

tégico da região e das medidas bilaterais de confiança mútua. Cabe lembrar que, dentre as áreas nas quais Cardoso implementou modificações na sua política externa durante seu segundo mandato, incluíram-se as Operações de Paz. Em 1999, o Brasil participou de uma operação de imposição da paz no Timor Leste e passou a adotar uma postura mais permissiva neste campo, aproximando-se mais do comportamento argentino frente ao tema. Durante o período foi criado também o Grupo de Trabalho Bilateral de Defesa entre o Brasil e a Argentina, a ser composto pelos respectivos ministros de defesa, o qual cuidaria de questões estratégicas.

No campo nuclear, a cooperação teve seguimento com a criação, em 2000, da Agência Brasileiro-Argentina de Cooperação para Usos Pacíficos da Energia Nuclear.

3.2.1 – A crise argentina de 2001 e o relançamento do Mercosul

A crise econômica (e política) vivida pela Argentina no final de 2001 deu novo alento ao bloco. A diplomacia brasileira optou por uma posição de apoio político, assumindo a parceria com o vizinho dentro dos marcos do Mercosul. Durante o último ano do governo de Cardoso, que coincidiu com a gestão de Eduardo Duhalde na Argentina, houve uma aproximação entre os dois países em função do papel importante assumido pelo Brasil frente à crise argentina. Mas, também por conta da crise, foi mantido um perfil baixo em termos de um aprofundamento da integração.

No final de 2001, uma série de protestos sociais e a consequente repressão e perda de controle da situação por parte do presidente De La Rúa levaram-no à renúncia. Na falta de um vice-presidente, houve, por duas semanas, um cenário de instabilidade com a escolha e substituição envolvendo dois presidentes. No início de 2002 Eduardo Duhalde, do partido justicialista, assumiu a presidência e acabou formalmente com o Plano de Convertibilidade, e o país viveu uma crise econômica sem precedentes, que resultou em uma moratória de suas dívidas externas e, portanto, em atrito com os países mais fortes nos marcos do sistema financeiro internacional. Além das iniciativas internas, o governo de Duhalde buscou apoio no exterior.

Segundo Russell e Tokatlian (2003), a primeira reação do governo argentino frente à crise foi buscar na estratégia de aproximação com os Estados Unidos a alternativa para tirar o país da difícil situação, mantendo o Brasil no papel já consolidado de parceiro, sobretudo comercial. Mas a dura e inesperada resposta do governo de Bush à crise jogou por terra a crença em relações diferenciadas ou no papel relevante que os Estados

Unidos poderiam desempenhar como garantia de recursos para o projeto econômico interno e como referência para o país sair da crise. A perspectiva de ter os Estados Unidos como principal aliado e suporte da economia argentina, que havia vigorado durante os anos de 1990, foi definitivamente desarticulada. Nesse cenário, o governo consolidou progressivamente uma aliança de caráter também político com o Brasil, que, nos piores momentos, foi visto como “companheiro fiel” (Russell e Tokatlian, 2011:296). Duhalde direcionou seus esforços de recuperação para articulações com o Mercosul e, mais especificamente, construindo uma aproximação com o Brasil.

Na perspectiva brasileira, diante da crise argentina, o governo respondeu com apoio explícito: sustentou a posição de que a Argentina seguia sendo seu parceiro prioritário, assim como o Mercosul seguia sendo um elemento de referência para a política externa do país. As preocupações do governo brasileiro em fortalecer o bloco propiciaram ao governo argentino um melhor *background* para sua inserção na política e na economia internacionais, e uma aliança política entre os dois países foi se consolidando progressivamente.

A aproximação entre os dois países significou novas reflexões positivas sobre o Mercosul (e seu fortalecimento) por parte de setores heterodoxos e pragmáticos favoráveis ao bloco, os quais atuavam nos quadros do governo argentino. Por outro lado, nos marcos da diplomacia brasileira, a percepção de uma Argentina orientada prioritariamente para o Brasil sem contestar as relações assimétricas foi um incentivo importante para o reforço do eixo bilateral. Essas preferências abriram caminhos para a recomposição da parceria estratégica, que havia sido desarticulada em muitas dimensões durante o governo de Menem (embora tenha continuado em termos de discurso).

Em 2002 um passo importante foi a assinatura do Protocolo de Olivos, que criou o Tribunal Permanente de Revisão, em Assunção. A criação do Tribunal avançou na solução de uma lacuna vivida pelo Mercosul desde o seu princípio. No entanto, o Protocolo ainda deixou uma brecha para os instintos de autonomia, admitindo a utilização de outros mecanismos de solução de controvérsias que eram externos ao bloco, em caso de divergências entre países membros. Em termos comerciais, porém, foi em 2002 que o comércio intrabloco atingiu seu menor índice desde a assinatura do tratado de Assunção.

Na área de política externa não houve muitas novidades na perspectiva brasileira. Mas, para a Argentina, se o governo de De la Rúa não trouxe modificações no que diz respeito aos Estados Unidos, durante o governo de Duhalde a política externa argentina teve questionado o paradigma de aquiescência pragmática. Sem discursos contundentes, em função das re-

ações dos Estados Unidos e do Brasil frente à crise, a percepção argentina dos Estados Unidos como aliado tradicional foi cedendo espaço para uma perspectiva de maior aproximação com o Brasil (Russell e Tokatlian, 2003). A gestão de Duhalde foi, porém, um governo de crise, que manteve um perfil baixo em termos de política exterior e poucas iniciativas frente a seus vizinhos. Mais marcante nesse período foi a mudança do voto argentino na questão cubana para a não condenação e, em seguida, para a abstenção.

3.3 – Reflexões sobre o período

A década de 1990 foi marcante para as relações entre o Brasil e a Argentina e, no que diz respeito às visões brasileiras sobre o papel da Argentina, experimentou avanços e definições importantes. Por um lado, apesar de se basear em percepções desiguais, a formação do Mercosul foi um elemento importante e sem caminho de fácil retorno. Com a institucionalização do bloco, a cooperação entre os dois países, em algumas dimensões, ganhou elementos de compromisso e de cronograma (ainda que muitas vezes modificado no curso dos acontecimentos). A interdependência entre os dois países cresceu de forma significativa.

Mas, por outro lado, os ganhos da institucionalização do Mercosul, curiosamente, não vieram acompanhados do estreitamento da parceria estratégica que foi construída na segunda metade dos anos de 1980. Pelo modelo de parceria já visto, conforme apresentado por Lessa (2010), muitos itens sofreram retrocesso. Se no setor de comércio e investimentos houve avanços significativos (apesar do declínio no final do período em função de uma situação de crise), os canais de diálogo político e as convergências de agendas em foros multilaterais – claramente visíveis na segunda metade dos anos de 1980 – foram instáveis. Se o distanciamento no campo da política externa e das respectivas visões de mundo, para alguns estudiosos do Mercosul, não é um item relevante para seu êxito enquanto bloco econômico, para efeitos de uma aliança estratégica entre os dois países, estas diferenças muito contribuíram para um distanciamento. Para Cervo (2008), as visões de mundo e de política externa não convergentes é o primeiro item assinalado como fragilidade do bloco. As opções argentinas, liberal no campo da economia e de aquiescência pragmática no campo de política externa, dificultaram a aproximação, enquanto a perspectiva de autonomia da diplomacia e das agências econômicas brasileiras contribuiu também para um distanciamento. Gonçalves e Lyrio (2003) chamam atenção para

uma crença remanescente nas burocracias nacionais da rivalidade bilateral e destacam, no caso brasileiro, a baixa sensibilidade para o regional. De fato, as visões predominantes nos dois países mostraram-se difíceis quanto a complementarem-se na dimensão política.

Em áreas como a cooperação científica e tecnológica e o desenvolvimento de projetos comuns houve avanços, com destaque para o campo da energia nuclear. No entanto, esta não esteve isenta de resistências por parte da burocracia brasileira e de um projeto brasileiro autônomo que renderá frutos durante o governo de Lula. A cooperação militar também foi muito importante, contribuindo decisivamente para a construção entre os dois países do que Oelsner (2005) chama de paz estável. No entanto, como observa Spektor (2002:130), não foi suficiente para implementar uma política de segurança comum. Uma convergência de visões sobre temas de segurança regional e internacional também não foi consolidada no período.

Os desencontros na dimensão política aumentaram quando atingiram o comércio entre os dois países, que vinha sendo o pilar da estabilidade do bloco econômico. Mas o Mercosul seguiu, como uma política de Estado enraizada na diplomacia e em agências governamentais. A parceria estratégica construída no período de Sarney e Alfonsín deixou seu legado, e a construção tanto da confiança recíproca em termos estratégicos quanto de uma interdependência econômica entre os dois países deixou ganhos, tanto materiais quanto simbólicos e não previstos, dos quais não se podia abrir mão. Embora alguns traços da rivalidade (assimétrica) entre o Brasil e a Argentina tenham perdurado no período, e apesar do arraigar-se da autonomia no pensamento político-diplomático brasileiro, a cooperação entre os dois países foi um instrumento fundamental para a construção de uma América do Sul pacífica e mais integrada, assim como para facilitar tanto a construção da liderança brasileira na região quanto a projeção internacional do país.

Novo contexto político e a redefinição do Mercosul: avanços e limites

Em 2003, a ascensão em poucos meses de Lula da Silva e Néstor Kirchner abriu caminhos – e expectativas – para a construção de uma parceria política sólida entre os dois países, cujo ponto de partida foi o “Consenso de Buenos Aires”. A ascensão de novos atores à arena política, com destaque para o presidente Lula e o Partido dos Trabalhadores (PT), trouxe uma visão diferente da América do Sul em geral e do Mercosul em particular para a esfera decisória de política externa.

Nesse quadro, uma aliança estratégica entre o Brasil e a Argentina foi apontada pela diplomacia brasileira como prioritária, e como elemento norteador da integração sul-americana. Essa aliança, porém, colocou-se como um elemento complexo e ainda em construção: o peso desigual dos dois países nos cenários tanto regional quanto internacional, assim como as numerosas assimetrias existentes entre os dois no que diz respeito tanto ao crescimento econômico quanto à trajetória das respectivas atuações externas, dificultou sua consolidação. A política externa do governo de Lula assumiu um perfil proativo de construção de uma liderança brasileira na América do Sul, o qual entrou em choque com percepções nacionalistas no interior da Argentina.

De uma perspectiva mais realista da diplomacia brasileira, as percepções históricas e adormecidas de rivalidade e as crenças de caráter nacionalista e de autonomia em algumas dimensões se colocaram como obstáculos. Em termos gerais, os laços de cooperação foram vistos, contudo, como política de estado necessária para se manter os ganhos dos anos de 1990 e evitar um descolamento da Argentina para fora da esfera brasileira.

A mudança do espectro político que teve lugar nos dois países, por outro lado, contribuiu para o avanço da integração bilateral através da implementação de projetos de desenvolvimento de infraestrutura e de projeção da indústria brasileira, enquanto o comércio intrabloco seguiu enfrentando obstáculos. Nos marcos institucionais do Mercosul, entrou em vigor o Tribunal Permanente de Revisão, criado no Protocolo de Olivos, e foram criados o Parlamento do bloco e a Comissão de Representantes Permanentes. A cooperação de diferentes ministérios impulsionada pela diversificação de atores envolvidos com ações

externas do país com os ministérios argentinos correspondentes cresceu durante o período em setores como educação, cultura e cooperação científica e tecnológica. Essa integração silenciosa deu-se sobretudo no eixo Brasil-Argentina, mas teve impacto no Mercosul, levando a uma reconfiguração de seus propósitos, estabelecidos originalmente pelos presidentes Collor e Menem.

Este capítulo trata das percepções sobre o lugar da Argentina na política externa brasileira nos anos do Presidente Lula, no Brasil, que coincidiram, *grosso modo*, com as presidências primeiro de Néstor Kirchner e depois de Cristina Fernandez de Kirchner – entre 2003 e 2010. Nesse caso, ênfase é dada, como no capítulo anterior, à dimensão política onde as percepções se traduziram em escolhas, que tiveram impacto sobre a reconfiguração do Mercosul e sobre a recuperação, em parte, da parceria estratégica entre o Brasil e a Argentina conforme estruturada durante a década de 1980.

Diferentemente dos capítulos anteriores, a análise desse período está concentrada sob um subtítulo maior, e algumas reflexões conclusivas. Seu eixo principal é composto, em primeiro lugar, por um exame das mudanças que ocorreram na estratégia de desenvolvimento brasileira e nas percepções sobre a política externa e o Mercosul introduzidas por setores do PT com preocupações referentes ao entorno do país. Em seguida, busca articular essas mudanças com as inflexões no campo da política externa em geral e *vis a vis* a América do Sul e o Mercosul. Nesse caso, são vistas as diferenças e as dificuldades vividas para o avanço do bloco com base no modelo tradicional de integração de caráter comercial. Como último foco, o capítulo se concentra no eixo bilateral Brasil-Argentina, e no impacto das mudanças nas relações entre os dois países, a partir de uma reconfiguração do próprio bloco, com o fortalecimento das dimensões política e societal.

4.1 – O novo cenário da política externa brasileira, o Mercosul e a Argentina

A ascensão de Lula ao governo modificou o quadro político brasileiro. Foi a primeira vez em que um candidato do PT – principal partido de oposição – chegou à presidência. Como é habitual na política brasileira, o novo presidente montou uma coalizão de governo para assegurar sua capacidade de gestão. Nessa nova coalizão entrou progressivamente parte dos partidos que haviam composto a base governamental do governo de Cardoso. O governo do presidente Lula teve início depois de oito anos de estabilidade econômica e, sem mudar inicialmente a estratégia de abertura condicionada

que fora assumida pelo governo anterior, foi pouco a pouco re-introduzindo elementos próprios ao desenvolvimentismo, como as iniciativas para o reforço da infraestrutura e um projeto de fortalecimento da industrialização com perspectivas de avanços tecnológicos em áreas específicas.

No campo de política externa, a presidência de Lula reforçou a atuação da corrente autonomista no interior do Itamaraty; o grupo consolidou-se como principal formulador da política externa brasileira desde então. Como já foi apontado anteriormente, seu traço mais marcante seria a defesa de uma projeção mais autônoma e proativa do Brasil na política internacional. Dentro dessa perspectiva defendia-se uma reforma da dinâmica das instituições internacionais no sentido de criar espaços de atuação para o país. Nos marcos de um comportamento, identificado por Maria Regina Soares de Lima (2010, em conferência) como de revisionismo *soft* da ordem internacional, os autonomistas teriam preocupações de caráter político-estratégico, no que se refere ao embate Norte/Sul, e buscariam uma aproximação com outros países, que, considerados emergentes, teriam características em comum com o Brasil. A construção da liderança regional e a ascensão para a posição de potência global seriam seus principais objetivos.

A ascensão de Lula trouxe uma variante no processo de formulação e implementação da política externa. Trouxe para o bojo do processo uma nova corrente de pensamento na área de política externa que mantinha poucos vínculos históricos com a diplomacia, mas que, durante o governo de Lula e no processo de inclusão de novos atores na formulação de política externa, estabeleceu um diálogo importante com o Itamaraty e exerceu alguma influência em decisões de política externa. Sua origem está em acadêmicos e lideranças políticas, sobretudo do PT. Prioritariamente, as preocupações desse grupo orientar-se-iam para o processo de integração regional a partir da crença na existência de uma identidade própria da região, propondo um aprofundamento deste em termos políticos e sociais. Dentro dessa perspectiva, o grupo apoiaria as iniciativas de governos antiliberais sul-americanos – que buscavam refundar as estratégias de desenvolvimento e o próprio regime político de seus respectivos países – e proporia algum tipo de solidariedade difusa com esses mandatários. Defenderiam uma disposição brasileira de arcar em maior medida com os custos da integração regional.

O Programa de Governo do PT para o mandato de 2003-2006, diferentemente do costume brasileiro de orientar o debate político somente para temas internos, apontava em primeiro lugar um projeto de política externa orientado prioritariamente para a América do Sul e a integração regional como elementos capazes de impulsionar o desenvolvimento nacional. Destacava também a contribuição do país para a diminuição das tensões internacionais. O partido

tradicionalmente teria tido uma faceta internacionalista, o que havia contribuído para que, em seu interior, houvesse formulações *vis a vis* o exterior.

Também diferentemente da tradição de concentração na formulação de política externa no Itamaraty, o presidente Lula convocou Marco Aurélio Garcia, então secretário de Relações Internacionais do PT, para prestar-lhe assessoria, abrindo com isso espaço para influência desse grupo no processo de formulação. Na prática, essa visão seria mais difusa e perpassaria diferentes agências governamentais.

O desenvolvimento da cooperação sul-sul nos marcos da diplomacia brasileira e, mais especificamente, a cooperação do Brasil com países da região, aumentou a presença de outros ministérios – como os da Saúde, de Ciência e Tecnologia e de Educação – na formulação da política de cooperação internacional. O BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), por sua vez, passou a ter presença em financiamentos externos.

Como elemento novo ao qual se deve chamar atenção, durante esse período o interesse e o debate sobre política externa na sociedade civil, mais especificamente na mídia, cresceram progressivamente. A opinião pública e os agentes econômicos passaram a acompanhar mais de perto o comportamento externo do país e os meios de comunicação começaram a dedicar mais espaço para as ações externas. Nesse processo, as questões sul-americanas entraram na agenda de debates, sobretudo durante o segundo mandato. Os partidos de oposição fizeram públicas suas críticas à política externa adotada.

Em relação ao Mercosul, o comportamento do governo de Lula refletiu a coexistência dos autonomistas com os pensadores oriundos do PT e o que Vigevani, Ramanzini Jr, Favaron e Correia (2008) chamam de comunidades epistêmicas pró-Mercosul. O primeiro grupo identificaria a integração sul-americana sob a liderança brasileira como principal objetivo e, para tanto, defenderia tanto uma ampliação do Mercosul através da entrada de novos Estados quanto a formação de uma organização sul-americana. O Mercosul seria visto como um instrumento capaz de proporcionar ao Brasil um melhor posicionamento regional e de abrir caminho para a formação de uma área de livre comércio na região. Em artigo em que avalia os resultados da política externa brasileira no primeiro mandato de Lula, o chanceler Celso Amorim (2005) fez um balanço dos dois primeiros anos da política externa do governo, com particular destaque para a América do Sul. Em relação ao Mercosul, a maior preocupação apresentada pelo chanceler foram seus ganhos em relação a terceiros países da América do Sul.

Na dimensão econômica, a base do regionalismo aberto do Mercosul e seu caráter comercialista foram criticados. Em grande medida, os autonomistas

seriam tributários, no campo econômico, do desenvolvimentismo cepalino. Identificariam a integração regional como um instrumento de acesso a mercados externos, como mecanismo de fortalecimento do país nas negociações econômicas internacionais, e também como canal para novas perspectivas de projeção das indústrias brasileiras na região. Em seu livro sobre a inserção internacional do Brasil, o secretário-geral do Itamaraty, Samuel Pinheiro Guimarães (2006), criticava a base neoliberal do bloco e a perda de importância do “desenvolvimento” em seus marcos. No que diz respeito à Argentina, propunha uma integração entre os dois países baseada no desenvolvimento e no protecionismo (recuperando os padrões do regionalismo enunciados na teoria da CEPAL), com destaque também para a cooperação política.

Aqueles vinculados ao PT, no que diz respeito ao Mercosul, eram favoráveis ao aprofundamento do processo de integração em termos políticos, sociais e culturais. Essa posição teve influência sobre os autonomistas do Itamaraty, convergindo no sentido de um comportamento brasileiro mais proativo na cooperação principalmente com os países vizinhos, e na aceitação das diferentes opções políticas que se abrem na região. Por outro lado, esse grupo pode ser entendido como parte de uma comunidade epistêmica, pró-Mercosul e favorável a uma aliança com a Argentina, de origem variada, mas com particular destaque para os pesquisadores, que se estruturou em consonância com o processo de integração. Segundo Andrés Malamud (2001, em conferência), o governo de Lula também foi influenciado em sua política externa para a região por comunidades epistêmicas com preocupações setoriais do processo de integração. Por outro lado, houve estudiosos nacionalistas centrando a atenção na defesa da prioridade sul-americana em relação ao bloco, os quais identificariam o Brasil como o país mais importante ao sul do Equador e capaz de influenciar os demais por ter atributos especiais como população, geografia, economia, etc. (um bom exemplo é Costa [2003]). Esse grupo favorável aos avanços do Mercosul teve como principal interlocutor um grupo equivalente na Argentina, chamado aqui de progressistas.

Na Argentina, a eleição de Néstor Kirchner significou uma renovação do quadro político: a política de direitos humanos, a política externa e as políticas sociais, entre outras, deram conta de uma reorientação no sentido de governos progressistas da região. Em relação à economia interna, Kirchner adotou uma estratégia neodesenvolvimentista de caráter heterodoxo, buscando estabelecer uma política industrial mais ativa orientada para a recomposição do parque industrial nacional. Mas, por outro lado, o governo seguiu dependendo dos rendimentos do setor agrícola. Em consonância com a estratégia de desenvolvimento adotada, em termos da formulação do com-

portamento frente ao Mercosul, Kirchner, uma vez empossado, abriu espaço para os pensamentos heterodoxos. O reflexo dessa estratégia econômica no processo de integração navegou entre duas alternativas.

Dentre os pensadores argentinos chamados de heterodoxos pragmáticos, a expectativa de estabelecimento e consolidação de uma coordenação de políticas macroeconômicas e cambiais foi outra vez proposta por políticos e acadêmicos (ver, por exemplo, Peña [2006a]). Segundo essa visão, a coordenação viria acompanhada de um aumento de eficiência tanto no processo de integração de infraestrutura (com destaque para a questão energética), quanto na sua dimensão institucional. Nesse caso, seria identificado um déficit institucional que criaria obstáculos para uma maior eficiência do bloco. Mas a adoção, pelo modelo econômico argentino, de características de caráter nacionalista e de caráter neodesenvolvimentista, além do pouco avanço no sentido de organizar políticas para lidar com as assimetrias em relação ao parceiro, deu argumentos a outro grupo, menos favorável à aproximação com o Brasil no interior da corrente de pensamento heterodoxa. Esses pensadores se preocupavam com a dimensão da economia brasileira e propunham o estabelecimento de mecanismos defensivos e de comércio administrado para defender o mercado nacional contra uma invasão brasileira. Nesse caso, o temor de perder terreno em relação ao Brasil em termos regionais aparecia claramente. Essa corrente priorizava um modelo mais cooperativo que integracionista.

Nos círculos mais próximos à figura do presidente Kirchner, uma parceria estratégica com a Venezuela começou a desenhar-se como um mecanismo equilibrador da construção da liderança brasileira, que aumentaria, por sua vez, os instrumentos de barganha da Argentina. O governo venezuelano dedicou-lhe um claro apoio ao comprar títulos da dívida argentina, exercendo parcialmente o papel de um *paymaster* que a diplomacia brasileira então evitava assumir. Como elemento agravante, não se conformou uma visão consolidada de política externa na gestão de Kirchner e o comportamento do país orientou-se principalmente rumo à busca de insumos para o desenvolvimento do país, sem cálculos de mais longo prazo.

A corrente chamada por Malamud e Castro (2007) de progressista, como no caso das comunidades epistêmicas pró-Mercosul no Brasil, se destacaria mais pelo viés político. No que diz respeito especificamente a uma aliança estratégica com o Brasil, como no caso dos pensadores heterodoxos que se destacaram no final dos anos de 1980, esse grupo se apoiaria na crença da superação definitiva da cultura de rivalidade e na cultura da amizade. Mas no processo de construção dessa parceria, essa perspectiva sugeria, na prática, um comportamento da Argentina no modelo de Estado barganhador, de acordo com perspectiva de Myers (1991) sobre atuação dos Estados na esfera

regional. Identificaria que, como o Brasil não teria os recursos necessários para aspirar a uma liderança individual, deveria construir “coalizões estáveis” – entendidas como aliança estável com a Argentina – que lhe permitissem uma liderança coletiva (Peña, 2006b). E agregaria a ideia de uma aliança para ações internacionais conjuntas e a importância de uma parceria baseada em partilha de valores. Nesse caso, seria defendida uma parceria estável que, segundo Palermo e Saraiva (2004), não se sustentasse apenas na vontade dos governos (e no pressuposto de que se trataria de políticas de estado), mas que precisariam enraizar-se além do mundo oficial envolvendo agentes econômicos e a sociedade civil em geral. Nesse caso, o Mercosul deveria aprofundar sua institucionalização incluindo as dimensões política e social.

Essas percepções tiveram impacto tanto no ordenamento do próprio bloco que, por um lado, experimentou retrocessos na área comercial e, por outro, aceitou em princípio a solicitação de ingresso venezuelana, quanto nas percepções brasileiras da Argentina. Setores mais ligados aos defensores da liberalização condicionada – então em oposição ao governo – se alinharam mais com a perspectiva de dar marcha atrás na personalidade jurídica do Mercosul, retornando a uma área de livre comércio. Nos marcos da diplomacia, o termo “paciência estratégica” (introduzido por Gonçalves e Lyrio, 2003) passou a ser usado com frequência para expressar o comportamento que, segundo os defensores desse ponto de vista, o Brasil deveria adotar frente ao parceiro.

*

O comportamento brasileiro frente ao Mercosul e a definição do lugar da Argentina na política externa brasileira de Lula não foram tão simples, apesar da expectativa criada em políticos e acadêmicos de que a coexistência de governos progressistas nos dois países facilitaria o estabelecimento da aliança estratégica entre ambos, capaz de dar respostas conjuntas frente a temas sociais, regionais e internacionais.

No que diz respeito ao conjunto da política externa brasileira, ao contrário da tradição do Itamaraty, o discurso de posse de Lula da Silva (2003) destacava a ideia de mudança. Apesar da continuidade nas crenças já consolidadas de autonomia e universalismo e na utilização da política externa como instrumento para conseguir insumos para o desenvolvimento do país, os autonomistas trouxeram uma descontinuidade na visão de mundo e nas estratégias adotadas. As novas estratégias, por sua vez, levaram o país a um movimento claro de fortalecimento de sua presença internacional no papel de *global player* e na construção da liderança regional. No entanto, não houve uma ruptura clara no comportamento externo do país; ao contrário, essas

mudanças seriam sentidas pouco a pouco no decorrer dos primeiros anos.

Na esfera da política internacional, o cenário de 2003 é diferente da ordem internacional globalizada e de caráter homogêneo da década de 1990. O ataque às Torres Gêmeas em 11 de setembro abriu novas perspectivas de fragmentação da ordem com espaço para a modificação do peso de seus atores no processo de conformação das regras do jogo.

A ascensão da corrente autonomista diminuiu a convicção nos regimes internacionais, adotando-se um comportamento mais ativo com vistas a modificá-los em favor dos países do Sul ou em benefício próprio. A diplomacia do governo de Lula caracterizou-se pelo reforço das crenças na autonomia, no universalismo e, acima de tudo, no fortalecimento da presença brasileira na política internacional. A liderança regional e a ascensão para a posição de potência de corte globalista foram objetivos claros nesse período.

Com vistas a implementar esse projeto, a diplomacia brasileira atuou em diversos campos e com diferentes tipos de parcerias. No campo econômico, adotou uma estratégia proativa nos foros internacionais. Manteve com os Estados Unidos e países europeus diferenças em relação às normas do comércio internacional e, particularmente com os Estados Unidos, no que diz respeito aos processos de integração nas Américas. Na esfera regional, o governo brasileiro botou obstáculos definitivamente às negociações para a formação da ALCA. Por um lado, a participação mais autônoma do Brasil criou novas áreas de atrito com os Estados Unidos, mas estas foram tratadas com baixo perfil. Por outro lado, as negociações com a Europa dividiram-se entre negociações comerciais difíceis com a União Europeia, representada pela Comissão (identificada pela diplomacia brasileira como ator complexo e de pouca mobilidade em função de seu baixo *winset* nas negociações externas), e negociações bilaterais com alguns Estados europeus concentradas em investimentos e compra de tecnologia.

Na dimensão multilateral, o governo de Lula assumiu uma atuação forte na OMC através de ação conjunta com outros países em desenvolvimento. O primeiro G-20, formado por países do Sul, tornou-se um instrumento importante na estratégia brasileira. Conseguiu vincular o desfecho da Rodada de Doha às negociações agrícolas. O Fórum IBSA (Índia, Brasil e África do Sul) foi criado, com vistas a debater questões relacionadas à ordem internacional, às Nações Unidas e à tecnologia – esses países foram identificados pela diplomacia brasileira como os principais parceiros de uma eventual reformulação da ordem internacional. Mais para o final do período de governo, o Itamaraty buscou aproveitar todos os espaços abertos pela classificação do Brasil como parte dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) em que, além dos temas tratados no Fórum IBSA, também

foram implementados esforços para se ordenar os fluxos de capitais. Neste processo, a China consolidou sua posição de destacado parceiro comercial brasileiro. Nos dois casos, caminharam juntas as aspirações revisionistas das instituições internacionais tanto políticas quanto econômicas, em que outros países emergentes seriam vistos como “iguais” e, portanto, como os principais parceiros potenciais da estratégia brasileira.

O ativismo, no sentido de maior presença internacional, cresceu de forma significativa com a participação proativa do Brasil em foros multilaterais como o convite reiterado para participar junto com outros países emergentes de reuniões do G-7 + Rússia, e no novo Grupo dos 20, formado com vistas a combater a crise financeira internacional.

Em termos políticos, a maior meta da diplomacia brasileira foi a reforma das Nações Unidas e, no seu bojo, a aceitação do Brasil como membro permanente do Conselho de Segurança. A estratégia adotada nesse campo foi a aproximação com o maior número possível de países que tivessem o mesmo objetivo, como no caso da Índia, África do Sul, Alemanha e Japão. Outra estratégia de buscar apoio dentre os membros permanentes atuais também foi implementada. O insucesso desse projeto incentivou a diplomacia brasileira a atuar em diferentes fóruns multilaterais, como as negociações sobre a mudança do clima (através do BASIC) e a questão energética. Lula munuiu-se de forte diplomacia presidencial para projetar a imagem do Brasil em outros cenários, como o Oriente Médio.

Em uma estratégia de revisionismo das instituições a partir da visão autonomista, a diplomacia brasileira incrementou a aproximação com países europeus nos marcos do projeto brasileiro de *global player*, na qual uma aliança com os Estados Unidos (identificado como gestor da ordem atual) não se colocava. Segundo Gratius (2008), na visão europeia, o Brasil poderia contribuir para a estabilidade na América do Sul. Esse movimento foi coroado com a assinatura da parceria estratégica União Europeia–Brasil.

Frente à América do Sul, paralelamente à atuação do Itamaraty, o comportamento foi influenciado também pelo grupo mais vinculado ao PT, que, conforme mencionado anteriormente, propunha um aprofundamento do processo de integração em termos políticos e sociais a partir da percepção da existência de certa compatibilidade de valores, vantagens conjuntas reais e de uma relativa identidade comum generalizada no continente sul-americano. A convergência, e em algumas situações a coexistência, entre a perspectiva autonomista e as orientações oriundas do PT proporcionou uma nova percepção da região, diferentemente daquela que fora seguida no governo anterior.

O cenário regional mostrou-se favorável ao projeto brasileiro. Em continuidade à pouca atenção dada à região na política externa norte-americana

pós-11 de setembro, o presidente Obama não estruturou uma política para América Latina quando assumiu a presidência. Por outro lado, a partir do início dos anos 2000 o liberalismo começou a mostrar suas limitações na região e novos governos de caráter anti-liberal foram eleitos, reforçando as tendências à mudança. Esse contexto favoreceu ajustes no comportamento brasileiro para o continente, aumentando as oportunidades para uma política brasileira autônoma na região com vistas ao reordenamento do cenário regional. Significou espaços abertos para um comportamento diferente por parte da diplomacia brasileira no que diz respeito à construção da liderança regional, baseado em novas formas de cooperação/integração com os países vizinhos, e também frente ao Mercosul. Em artigo escrito em 2005, Burges observava que o regionalismo sul-americano precisaria de um líder que exercesse o papel do *paymaster*.

A diplomacia brasileira buscou, então, aprofundar o comportamento que já vinha sendo seguido na gestão de Cardoso, mas dando um novo peso à construção de uma liderança, combinando padrões de *soft power*, que se materializaram no reforço do multilateralismo na região, com maior presença econômica. Começou, progressivamente, a assumir o papel de *paymaster* e a orientar seu comportamento para a formação de consensos regionais entre países com opiniões muitas vezes diferentes. No entanto, priorizou de forma não explícita, nos discursos diplomáticos, a construção de uma governança regional em detrimento de concepções tradicionais do que se entende por integração. O peso da autonomia, tão caro à diplomacia brasileira (secundado pela sociedade brasileira em termos gerais), uma vez mais deixou sua marca.

Na política externa do governo de Lula um novo ordenamento da América do Sul sob a liderança brasileira passou a ser considerado prioridade política, e seria possível enquadrar essa perspectiva, em termos de ideias, com a articulação entre os autonomistas desenvolvimentistas e os intelectuais do PT. A aproximação com os países vizinhos seguiu sendo percebida como o caminho para melhor inserção internacional, que possibilitaria, ao mesmo tempo, a realização do potencial brasileiro e a formação de um bloco capaz de exercer maior influência internacional. Com esse objetivo, a diplomacia brasileira deu um novo peso à construção de uma liderança brasileira na região com padrões calcados no reforço do multilateralismo. Atualizou os princípios da não intervenção na forma da “não indiferença” (termo cunhado pelo chanceler Celso Amorim para justificar o envolvimento brasileiro em questões internas a outros países da região sem abandonar formalmente a não intervenção) e incluiu em sua agenda um projeto de construção de uma liderança regional que articulava, dessa vez, os processos de cooperação e integração regional às perspectivas e ao impulso do desenvolvimento brasileiro.

Em termos gerais, a diplomacia de Lula introduziu no leque das iniciativas externas brasileiras uma estrutura complexa de cooperação com países da região, dando prioridade à cooperação técnica e financeira e ao bilateralismo. Os investimentos na região e financiamento de obras de infraestrutura cresceram no período e o BNDES começou a conceder financiamentos para essas obras, alavancadas pela Iirsa e com vistas a desenvolver uma infraestrutura regional. A cooperação técnica começou a ser implementada claramente em setores como os de Educação, Agricultura, Ciência e Tecnologia e Saúde. Essas iniciativas contribuíram para o avanço da articulação com os países vizinhos em áreas não comerciais, que não vinham mostrando resultados significativos, e reforçaram o processo de regionalização do continente (Hirst, Lima e Pinheiro, 2010).

A atuação brasileira nessa área conviveu, porém, com algumas tensões. Sentimentos nacionalistas nos marcos dos processos internos de mudança em alguns países vizinhos buscaram desafiar a posição brasileira em questões específicas e reivindicar concessões no campo econômico. A cobrança de que o Brasil cumpra plenamente o papel financeiro do *paymaster* é forte, ao mesmo tempo em que a liderança brasileira é contestada em dimensões extrarregionais (o que Malamud [2008] batizou de “liderança sem seguidores”).

Frente a esses desafios, o governo brasileiro deu passos importantes em termos domésticos no sentido de maior articulação política em torno do projeto de liderança na região, o que se reflete na formação de uma coalizão mais favorável à disposição brasileira de arcar com alguns custos da integração sul-americana. O debate tornou-se público e já existe uma associação entre a liderança brasileira e seus custos por parte de membros das agências de governo. A comunidade epistêmica de políticos e acadêmicos defensora da integração regional, e em termos específicos do Mercosul, ganhou espaço para a difusão de suas ideias: tiveram influência nesse comportamento vendo a cooperação como elemento positivo, incentivando os esforços de construção de uma identidade sul-americana e orientando-se no sentido de uma maior aproximação com os países cujos governos seriam identificados também como progressistas.

Para implementar esse projeto, a estratégia de consolidação da CASA (Comunidade Sul-Americana de Nações – iniciada na reunião de 2000, em Brasília) teve um papel importante. A partir da eleição de Lula, a diplomacia brasileira concentrou esforços diretos na sua institucionalização, que foi concluída em 2004. Sua I Reunião dos Presidentes e Chefes de Governo, em 2005, tratou de temas como o diálogo político; a integração física; integração energética; mecanismos financeiros sul-americanos; assimetrias; o que mostrou os primeiros reflexos da ampliação das iniciativas de cooperação técnica e financeira com

países da região. A CASA e, depois de 2008, a Unasul (União das Nações Sul-Americanas) atenderam a uma disposição política do governo de Lula. A Unasul tornou-se seu principal canal de ação multilateral. Tratou-se de um mecanismo que ressaltou a dimensão política da política externa brasileira para a região, e por meio do qual a diplomacia brasileira atuou no período com vistas a construir consenso entre os países vizinhos frente a situações difíceis, além de buscar sempre ocupar o papel principal em seu interior.

4.1.1 – O papel do Mercosul e o eixo bilateral Brasil-Argentina nesse projeto

Em que parte entram o Mercosul e a Argentina nesse projeto? Por um lado, esse quadro não foi favorável ao Mercosul enquanto bloco comercial, nem a uma parceria estratégica entre o Brasil e a Argentina. Na prática, o bloco deixou de ter um papel importante em uma estratégia global do Brasil e passou a ser visto na perspectiva sul-americana da política externa brasileira. Por outro lado, dentro da perspectiva da região, o governo levou adiante, todavia, uma reconfiguração do bloco, apoiada em uma nova dinâmica das relações entre o Brasil e a Argentina.

O Mercosul havia sido estruturado durante os anos de 1990 como uma união aduaneira incompleta, de caráter estritamente intergovernamental. Criado em 1991, a percepção predominante entre os analistas de temas regionais durante o governo de Lula era de que as expectativas de evolução iniciais não haviam se concretizado. Durante sua primeira década de existência, o convívio de uma visão entre a heterodoxia e o liberalismo tanto no Brasil (com os institucionalistas pragmáticos) quanto na Argentina (com o convívio entre os liberais e os heterodoxos pragmáticos nos quadros do governo) proporcionou o avanço da integração na área onde eram produzidos os maiores ganhos econômicos – o comércio intrabloco –, e com baixa institucionalidade. A desvalorização cambial de 1999 interrompeu esse processo introduzindo nas relações comerciais um fator de desequilíbrio entre os dois principais parceiros: a difícil equação entre câmbio e exportações.

A partir da crise argentina de 2001 e, sobretudo depois da eleição de Lula e Néstor Kirchner, o equilíbrio político nos dois países foi modificado. Nos dois casos, o convívio entre os heterodoxos tanto pragmáticos quanto progressistas foi estabelecido em detrimento dos liberais, embora com diferenças entre si.

No início do governo de Lula, a coalizão entre institucionalistas pragmáticos e autonomistas que havia sustentado os primeiros anos do processo de integração experimentou uma erosão (Lima, 2006). O governo de Lula

refletiu a coexistência das correntes autonomista/pró-desenvolvimentismo e progressistas. Essa combinação articulou, por um lado, a visão autonomista formulada basicamente no Itamaraty que perceberia a integração sul-americana sob a liderança brasileira como objetivo; e, para tanto, priorizaria uma ampliação do Mercosul através da entrada de novos Estados, ou levando-o a coincidir com a Unasul. A preferência desse grupo nunca foi o comércio, mas sim o desenvolvimento. Os autonomistas defenderam a manutenção de um equilíbrio econômico no interior do Mercosul que favorecesse os projetos brasileiros de desenvolvimento de infraestrutura e de projeção industrial. No entanto, no que diz respeito especificamente à Argentina, perceberiam a importância de manter laços de cooperação fortes com a Argentina como forma de contrabalançar eventuais reminiscências do pensamento geopolítico dos dois lados, e evitar que um comportamento negativo da Argentina viesse a criar obstáculos às iniciativas regionais e internacionais do Brasil.

Por outro lado, a comunidade epistêmica pró-Mercosul, incluindo pensadores do PT, mostrou-se claramente favorável ao aprofundamento do processo de integração em termos políticos e sociais. A convergência entre os dois setores articulou-se com uma preferência política do presidente Lula, favorável a uma recomposição da parceria estratégica com a Argentina. Durante o governo de Lula esse grupo estabeleceu um diálogo importante com o Itamaraty através da figura do presidente, que teve um forte desempenho no campo da diplomacia, servindo nesse caso como fator de equilíbrio entre as diferenças. Essa dinâmica de coexistência entre visões diferentes produziu um comportamento brasileiro muitas vezes desigual em suas dimensões, e conflitivo em sua aplicação prática, mas que, como pano de fundo, pautou-se pela reconfiguração do bloco e das relações com a Argentina.

Na perspectiva argentina, o governo de Kirchner adotou a estratégia de desenvolvimento heterodoxa com vistas e recompor o parque industrial do país, que se refletiu nas percepções argentinas do Mercosul. Essa estratégia recolocou inicialmente a expectativa do estabelecimento de uma coordenação de políticas macroeconômicas e cambiais junto ao Brasil, que viria acompanhada de um aumento de eficiência no processo conjunto de integração de infraestrutura. Mas o fracasso desta expectativa cedeu lugar a preocupações com a dimensão da economia brasileira, e ao estabelecimento de mecanismos defensivos e de comércio administrado.

No campo comercial, as diversas perfurações na área de livre comércio e na TEC com as quais o governo argentino buscou defender-se da expansão brasileira (e do desequilíbrio cambial a partir de 1999) esvaziaram a confiança que exportadores brasileiros depositavam no mercado argentino e, de fato, o intercâmbio comercial diminuiu em termos relativos dentro da balança comer-

cial brasileira. Houve também uma reversão na balança comercial que passou a ser, a partir de 2004, superavitária para o Brasil. A assinatura de acordos de associação com os países da Comunidade Andina e a entrada quase certa da Venezuela no grupo colocaram-se como alternativas.

As possibilidades de negociações econômicas conjuntas com parceiros internacionais, por sua vez, haviam tido um peso grande na década de 1990. Contudo, a ascensão brasileira no cenário internacional não foi acompanhada pelos demais sócios do bloco – nem mesmo pela Argentina, o aliado principal para essa iniciativa. De certa forma, os parceiros do Mercosul foram deixando de ter um peso relevante em negociações brasileiras com o exterior. Os acordos comerciais assinados pelo Mercosul como um bloco foram acordos de relevância limitada. Durante o período de Lula foram assinados, em 2003, um acordo preferencial Mercosul-Índia e, mais recentemente, um acordo Mercosul-Israel. Em relação ao acordo entre a União Europeia e o Mercosul, as negociações ficaram interrompidas desde o final de 2004, sendo retomadas apenas em 2010 em função da disposição positiva da presidência espanhola do bloco. Com a sombra dos limites da margem de manobra negociadora da Comissão, a UE seguiu sem atender à principal área de interesse do Mercosul – abrir seu mercado agrícola para as exportações do bloco – enquanto o Brasil seguiu sem interessar-se por atender reivindicações europeias. A política econômica neodesenvolvimentista do governo de Kirchner colocou barreiras protecionistas que criaram ainda mais obstáculos ao avanço das negociações.

Em 2007 foi assinada uma “parceria estratégica” entre o Brasil e a União Europeia que passou por fora dos marcos do Mercosul e, de certa forma, trouxe implícitos os limites do birregionalismo europeu. Essa parceria inclui formalmente o fortalecimento do multilateralismo e a perspectiva aberta de se estruturar posições em campos como o dos direitos humanos; redução da pobreza; questões ambientais; energia; Mercosul e estabilidade na América do Sul. No que diz respeito às negociações do acordo União Europeia–Mercosul, que historicamente incluía também o diálogo político e a cooperação econômica, quando a parceria foi assinada, as relações da União Europeia com o Mercosul deixaram, na prática, de contemplar essas duas dimensões. Para a diplomacia brasileira, a parceria estratégica foi vista como um instrumento capaz de trazer benefícios em termos de prestígio e reconhecimento internacional, assim como poderia atuar como canal importante para uma aproximação do Brasil com os países europeus. Para o governo argentino, a iniciativa representou um desapontamento e sua diplomacia mostrou seu descontentamento para com isso em diferentes oportunidades.

O processo ainda inconcluso de admissão da Venezuela como membro pleno do bloco, por outro lado, atendeu inicialmente os interesses de formu-

ladores argentinos preocupados com o peso crescente da liderança brasileira. Encontrou eco também no governo brasileiro: aos autonomistas seria uma forma de ampliar o bloco e, para os políticos do PT, seria maior aproximação com um governo antiliberal da região. Mas emperrou, sobretudo, nos limites da visão bolivariana que tinha expectativas de reformular (ou reformatar, nos termos do presidente Chávez) o caráter econômico do Mercosul.

Apesar desses percalços, ao final do governo de Lula era mais ou menos consensual entre os acadêmicos brasileiros que o Mercosul teria trazido muitos ganhos, embora em dimensões não previstas no Tratado de Assunção. A comunidade epistêmica brasileira pró-Mercosul, articulada com os pensadores do PT e os progressistas argentinos, havia tido influência sobre as dimensões institucional e societal do bloco que produziram resultados. Durante esse período, entrou em vigor o Protocolo de Olivos, assinado no apagar das luzes do governo de Cardoso, com o funcionamento do Tribunal Permanente de Revisão (apesar das possíveis exceções). Dentro de limites e dificuldades em se estabelecer uma paridade entre os parlamentares dos quatro países-membros, no final de 2006 foi criado o Parlamento do Mercosul, em substituição à antiga Comissão Parlamentar Conjunta. Embora não tivesse um caráter supranacional nem uma função legislativa, foi um passo importante para a institucionalidade do bloco. O Plano de Trabalho do Mercosul de 2004 a 2006 dedicava particular atenção ao Mercosul Social e ao Mercosul Institucional.

Como elemento importante, o Brasil foi, progressivamente, ocupando o papel de *paymaster* do bloco através da criação do FOCEM (Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul). Na área de cooperação, até 2006 o Mercosul havia se situado claramente como bloco receptor de cooperação técnica, oriunda sobretudo da União Europeia e de seus Estados-membros. Havia resistências dos sócios maiores para se estabelecer um mecanismo permanente intrabloco de cooperação. No entanto, havia reivindicações fortes dos sócios menores e, nos marcos da política externa brasileira, a cooperação técnica e financeira com países de menos recursos começou a crescer desde o início do governo de Lula. Vista por alguns como um instrumento de expansão de empresas brasileiras e, por outros, como uma forma de alavancar um desenvolvimento dos países do bloco que traria benefícios coletivos, progressivamente o governo brasileiro foi revendo sua posição refratária à cooperação intrabloco.

Em 2005 foi, por fim, criado o Focem, inicialmente com um limitado orçamento de 100 milhões de dólares, o qual entrou em funcionamento no ano seguinte. Desse montante, 70% seriam aportados pelo Brasil, 27% pela Argentina e o restante pelos dois países menores. Como receptores, o Paraguai seria o destino de 48% e o Uruguai de 32%. A Argentina e o Brasil dividiriam o restante. Os recursos seriam orientados em sua maioria para projetos de

desenvolvimento. Apesar dos limites dos fundos de cooperação, a partir de 2007 os recursos foram sendo ampliados. A assunção, por parte do Brasil, do papel de *paymaster* começou a se desenhar no horizonte do bloco. De todo modo, cabe ressaltar que o montante do Focem corresponderia a uma porcentagem insignificante dos recursos de cooperação externa mobilizados por agências brasileiras durante o período ou dos investimentos do BNDES em cooperação bilateral do Brasil com os países da América do Sul em geral. Em 2008 se aprovou uma estratégia de integração produtiva.

Outras instituições foram criadas no período, dando ao bloco uma dimensão política mais abrangente. O Mercosul Cultural, criado em 1995, ganhou uma nova dinâmica após 2003. Os programas nos marcos do Mercosul Educacional experimentaram avanços significativos. Em 2003 foi estruturado o Foro Especializado Migratório do Mercosul. Em 2004 foi criado o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul, em complementação à Rede Mercociudades. Em 2005 foi constituída a Secretaria Permanente do Mercosul Social e em 2009 começou a funcionar o Instituto Social do Mercosul.

Por fim, no campo de valores e símbolos, o peso da questão democrática na manutenção do Mercosul perdeu sua centralidade. Nos primeiros anos do Mercosul a questão democrática havia assumido um papel importante e se apresentado como um benefício interno tangível, resultante da experiência de integração – a sua existência, por si, seria um mecanismo de continuidade e manutenção dos regimes democráticos. No entanto, as negociações para a entrada da Venezuela com valores e comportamentos políticos mais difíceis de serem compatibilizados com os comportamentos dos demais, além dos próprios questionamentos que ocorreram na região sobre os tradicionais modelos ocidentais de democracia, tenderam a esvaziar a força do regime político como esteio do processo de integração.

Também como elemento complicador, para além das comunidades epistêmicas pró-Mercosul, como chamou atenção Malamud (em conferência, em 2011) a oferta de integração foi feita pelo governo brasileiro e não foi acompanhada pela sociedade. Os Estados, por sua vez, não tiveram recursos para avançar com o processo. A sociedade brasileira, assim como o Itamaraty, tem uma tradição de pensamento autonomista e de autossuficiência, em que as novidades vindas dos países vizinhos seriam, na melhor das hipóteses, interessantes, porém pouco relevantes. O interesse em relação aos vizinhos manifestado nos meios de comunicação seria limitado. A integração regional seria vista como um projeto basicamente político que poderia reforçar a ideia do “destino manifesto de grandeza”, presente na dimensão cognitiva da sociedade brasileira desde o século XIX. Mas, em termos práticos, os

países vizinhos nada teriam a contribuir para a melhora da vida dos brasileiros. Dividir recursos e benefícios com estes países tenderia a ser uma ideia difícil de difundir em termos políticos.

4.1.2 – Avanços e obstáculos na dimensão bilateral

O eixo bilateral Brasil-Argentina teve um peso importante enquanto base política do reordenamento do Mercosul. O Consenso de Buenos Aires, estabelecido em 2003, poucos meses depois do início do governo de Kirchner, indicava as bases de uma reconfiguração do bloco, destacando a importância deste como canal aglutinador de valores e futuro compartilhado. Trazia considerações sobre suas dimensões não comerciais e realçava a disposição de seguir negociando a formação da ALCA em bloco, mas com um novo perfil.

As relações bilaterais entre os dois países, entretanto, também experimentaram problemas. O fortalecimento da economia brasileira e a projeção do país no cenário internacional trouxeram novas áreas de atuação para a diplomacia brasileira, nas quais o país não foi acompanhado pela Argentina. A diplomacia brasileira aprofundou sua atuação em diferentes fóruns multilaterais sem nenhuma articulação com o parceiro tradicional. No entanto, a aliança estratégica com o país vizinho seguiu sendo uma política de estado. E, sobretudo, manter a Argentina dentro de laços de cooperação foi importante para o projeto brasileiro; o renascimento de uma rivalidade entre os países seria corrosivo para a liderança brasileira na região, e dificultaria também a projeção global do país. Na prática, o eixo bilateral produziu bens comuns para ambos em algumas áreas.

Os custos de uma política cooperativa com a Argentina que atendesse à visão heterodoxa dos argentinos de coordenação de políticas macroeconômicas, cambiais e aumento de eficiência no processo de integração de infraestrutura foram politicamente difíceis. Em 2006, contra as preferências do empresariado brasileiro, foi assinado o Mecanismo de Adaptação Competitiva (MAC), em resposta ao superávit comercial brasileiro (instalado a partir de 2004) e ao crescimento da participação brasileira em atividades produtivas argentinas. O MAC previa a proteção de setores da indústria nacional quando as exportações do país vizinho ameaçassem causar dano à economia do país. Embora fosse formalmente igual para os dois países, o MAC foi uma concessão brasileira ao governo argentino, que aproximou os dois países. Mas, na prática, não solucionou as assimetrias entre ambos, nem o choque entre a política econômica, defensiva, do governo argentino e a expansão da presença econômica do Brasil no país. A política industrial e de subsídios brasileira foi mantida à revelia do parceiro.

No campo da política externa houve divergências no decorrer do período, apesar da referência feita no Consenso de Buenos Aires sobre as questões internacionais. A política assertiva brasileira para a América do Sul, em pouco tempo, entrou em choque com percepções mais nacionalistas no interior da Argentina que a identificaram como imposição de uma liderança individual do Brasil. A perspectiva, alimentada por diversos pensadores argentinos, de uma liderança compartilhada no continente, foi vista como superada. E a reivindicação de uma desconstrução da aliança em construção com Brasil por parte de setores da diplomacia argentina pôde ser sentida.

Nesse quadro de afastamento entre ambos no campo das políticas externas, em ações frente aos países da região, a Argentina buscou colocar-se como um parceiro alternativo ao Brasil, que poderia ocupar também um papel de liderança. Nas situações de crise, a Argentina adotou um perfil próprio: buscou assumir uma posição intermediária entre a postura mais intervencionista dos Estados Unidos e a posição de mediador discreto do Brasil, desafiando os esforços brasileiros de construção de uma liderança regional autônoma. Nos marcos da CASA, a diplomacia argentina buscou mostrar seu descontentamento com a formação de um bloco em torno da liderança brasileira. Levou adiante, nesse marco, uma aproximação significativa com o governo venezuelano de Hugo Chávez também no campo político.

Por outro lado, porém, não deixou de existir a percepção, por parte de ambos os lados, da importância de se evitar atritos e de se consolidar posições comuns já conquistadas, sobretudo, em temas regionais. Frente às manifestações de desagrado por parte da Argentina diante do ativismo brasileiro em política externa para a região, a diplomacia brasileira procurou manter um baixo perfil para não comprometer suas relações.

A Cúpula das Américas, que teve lugar em 2005 em Mar del Plata, abriu uma nova fase nas relações Brasil-Argentina. A Cúpula teve um peso político interno importante para o governo argentino, que, alinhado com os demais países do Mercosul e a Venezuela, assumiu uma postura “terceiro-mundista”, somando-se ao discurso de Chávez. A diplomacia brasileira manteve baixo perfil, mas no geral secundou as posições concretas da Argentina em oposição à ALCA. A partir desse momento, as relações entre os dois países foram se reordenando.

No entanto, no interior dos respectivos serviços diplomáticos havia divergências, além de diferenças de interesses, estilo e preferências; apesar de alguns esforços que tiveram lugar para a aproximação das duas diplomacias através do intercâmbio de diplomatas dos serviços nacionais. Contudo, não havia coincidências entre as percepções de ambos dos cenários internacional e regional que dessem base a atuações comuns e que possibilitassem

a construção de uma parceria sólida nesse campo. A partir de 2007, com Cristina Fernández de Kirchner na presidência argentina, essas divergências tornaram-se mais discretas e deixaram de ser um fator relevante nas relações entre os dois países. Mas, para além das questões sul-americanas, seguiram as divergências no que diz respeito a questões de ordem econômica em negociações da OMC. Nos marcos das negociações econômicas internacionais os dois países não adotaram um comportamento conjunto.

Por fim, o descolamento da política externa brasileira da esfera do Mercosul causou mal-estar na chancelaria argentina. A projeção internacional do Brasil de forma autônoma – como reza a tradição de sua política externa –, que não se traduziu em ganhos para a Argentina nem para o Mercosul, ressuscitou sentimentos antigos de rivalidade. Iniciativas como a aproximação do Brasil com o Irã em termos de cooperação e de apoio político tácito aos problemas do Irã com os Estados Unidos e países europeus causaram mal-estar na Argentina, em função dos vínculos não resolvidos do governo iraniano com os atentados a espaços judaicos realizados durante os anos de 1990.

Dentro da esfera de atuação externa, houve um campo no qual se pode encontrar coincidências. No que diz respeito às Operações de Paz, se durante o governo de Cardoso houve mais desencontros, durante o governo de Lula as aproximações se fizeram sentir. A visão da segurança internacional dos dois países esteve mais próxima. Como mais relevante – o que pode ser identificado como um marco importante –, a Operação de Paz no Haiti (Minustah) foi liderada pelo Brasil e contou com efetivos militares da Argentina, entre outros países da região. Essa iniciativa abriu possibilidades para outras atuações conjuntas nessa área.

Como elemento ainda não solucionado, seguiu a falta de apoio da Argentina à candidatura brasileira para o assento permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas, embora tenha sido contrabalançada pelo compromisso assumido pelos dois presidentes, ainda que com baixo perfil. Em 2004 os dois presidentes assumiam, na Ata de Copacabana, o compromisso de aprofundar a aliança estratégica e atuar conjuntamente em foros internacionais multilaterais. A Ata definiu a participação de um diplomata argentino na delegação brasileira junto ao Conselho de Segurança das Nações Unidas, dando início à prática de incorporação de diplomatas do outro país nas delegações de cada um frente ao Conselho quando estivesse nele atuando como membro rotativo.

Se a área de política externa foi de aproximação difícil, na dimensão intersocietal o nível de integração atingido entre o Brasil e a Argentina foi significativo, embora ainda existam poucos estudos sobre esse tema. A cooperação entre diferentes ministérios, em setores como educação, ciência e

tecnologia e cultura, cresceu durante o período. O aumento do número de atores envolvidos no processo de formulação e implementação da política externa brasileira foi importante e contribuiu para este movimento de expansão da cooperação. Mas os vínculos cada vez maiores da dimensão da integração com a dimensão doméstica no caso dos dois países trouxeram um ganho importante no amadurecimento das relações entre ambos.

Na área de Educação, avançou muito a homologação de diplomas; os projetos comuns de pesquisa científica financiados pelo Ministério de Educação brasileiro e o Ministério de Ciência e Tecnologia argentino; o intercâmbio de estudantes de graduação e pós-graduação; e a reforma do ensino básico no Brasil equilibrou o período escolar brasileiro com o argentino, facilitando as equivalências e adaptação de estudantes de um país à estrutura do outro. No setor de pesquisas espaciais, em 2003 foi assinado um memorando de entendimento que previa consultas orientadas para o desenvolvimento de projetos comuns aos dois países na área. Na dimensão cultural, os contatos, trocas e iniciativas conjuntas em áreas como música, cinema e dança, cresceram nesse período. A dimensão cultural, incluindo as artes, e iniciativas como o aprendizado das duas línguas e o intercâmbio de diplomatas foi incrementado durante o período.

Já a cooperação no campo nuclear, que foi importante desde o início da aproximação entre os dois países, apresentou alguns problemas. Em 1988 havia sido criada a Indústrias Nucleares do Brasil, com o objetivo de desenvolver a cadeia produtiva do urânio. Em 1997 foi criada a Eletronuclear, que se ocuparia das usinas nucleares. O CTMSP conseguiu, depois de muitos anos de pesquisa, dominar o ciclo completo do enriquecimento do urânio (com exceção da parte relativa à reconversão). Em 2006 a utilização industrial das fases de enriquecimento de urânio através da centrifugação foi iniciada, em um universo no qual o comércio de urânio enriquecido movia bilhões de dólares. Segundo Machado da Silva (2010), o aprimoramento da tecnologia de enriquecimento de urânio seria um fator estratégico para o Estado brasileiro. A Argentina, por seu turno, dominaria uma tecnologia de enriquecimento de urânio mais cara e o governo argentino teria interesse em, nesse campo específico, construir um projeto comum com o Brasil. No entanto, apesar do marco institucional do campo nuclear desenvolvido entre os dois países a partir dos anos de 1980, essa área foi considerada pelo governo brasileiro como de segredo industrial e os técnicos argentinos nunca puderam ter acesso às centrífugas das Indústrias Nucleares. Esse comportamento brasileiro gerou desconfianças entre acadêmicos e funcionários do governo argentino, desdobrando-se em especulações sobre a possibilidade de o Brasil vir a construir uma bomba nuclear. As divergên-

cias favoreceram um estancamento da construção de medidas de confiança mútua nessa área.

Por fim, esse reforço do eixo-bilateral não significou a construção de uma identidade comum. Apesar do avanço na compreensão do idioma, o conhecimento pela sociedade brasileira da história argentina e dos traços gerais do país vizinho seguiu precário. Se o interesse mostrado pela sociedade brasileira pela integração com a Argentina ficou limitado a algumas comunidades epistêmicas setoriais que se beneficiariam da aproximação, do lado argentino Russell e Tokatlian (2011:305) ressaltam que “*este proceso ha llevado a la conformación de una percepción generalizada en la Argentina que define a Brasil como país ‘inevitable’, con un sesgo negativo y por lo general pesimista, o como país ‘indispensable’, con una visión positiva y esperanzada en un proyecto común*”. Dentre as elites brasileiras, segundo Sorj e Fausto (2011), o Brasil teria com o país vizinho um comportamento generoso; esse termo foi usado com frequência por atores vinculados ao meio diplomático durante o período em relação à América do Sul em geral, e contribuiu para a consolidação dessa percepção. Em relatório sobre entrevistas feitas com aquela que foi por ele chamada de comunidade brasileira de política externa, Souza (2002) afirma que 96% dos brasileiros consultados identificavam a Argentina como país de interesse vital para o Brasil.

4.2 – A redefinição e os limites do Mercosul e da parceria Brasil-Argentina

A redefinição do Mercosul foi importante nesse período. De bloco prioritariamente comercial, houve uma mudança em sua agenda e as dimensões política e societal passaram a ocupar um lugar central. Ou seja, uma dimensão que não havia sido prevista no Tratado de Assunção tomou corpo em relação ao modelo tradicional de integração econômica. Esse novo modelo apoiou-se basicamente em uma articulação entre os autonomistas e comunidades epistêmicas pró-Mercosul.

Nesse período a parceria estratégica definida por Lessa (2010) fez-se sentir em um maior número de dimensões. Os investimentos cresceram muito e a expansão das empresas brasileiras em território argentino reforçou os laços econômicos; os canais de diálogo político foram incrementados; os projetos de desenvolvimento comuns seguiram a trajetória definida em 1991, embora haja havido um retrocesso nas pesquisas nucleares. Embora as atuações conjuntas em foros multilaterais tenham sido mais difíceis, houve mais proximidades que as ocorridas durante os anos de 1990, com destaque

para a Operação de Paz no Haiti. Lechini (2009) chama atenção para as possibilidades de se construir, a partir dos avanços da década de 2000, e através de políticas de estado, uma “cooperação estratégica” buscando interesses comuns e convergências. Porém, segundo Palermo e Saraiva (2004), uma aliança estratégica deve incluir um caráter societal estável, que não se sustenta apenas na vontade política dos governos: é importante demarcar que seriam políticas de estado enraizadas além do mundo oficial e que incluiriam, além dos respectivos governos, grupos sociais, culturas, opinião pública, agentes econômicos, burocracias e meios de comunicação. E, neste caso, a sociedade nacional não reivindicou um processo de integração, nem os governos tiveram, no decorrer do tempo, capacidade de implementar políticas relevantes de articulação macroeconômica.

As mudanças experimentadas pela política externa brasileira tiveram impactos sobre a parceria entre os dois países. Sua diversificação, que se desdobrou na projeção internacional do país e na construção da liderança brasileira na América do Sul, desafiou as crenças argentinas já consolidadas de “partilha de uma liderança” com o Brasil na região. Ao contrário, no campo de política externa e de articulação de posições em mecanismos multilaterais a parceria bi-nacional veio vinculada a um aprofundamento da assimetria, entre os dois países, em termos de ações externas e de participação em foros internacionais.

Nesse contexto, foi muito importante a preservação dos ganhos da integração conquistados no decorrer da trajetória do relacionamento entre ambos, assim como perspectivas de construção de bens comuns em novas áreas se apresentaram. Essa diversificação de áreas de interação abriu caminhos tanto para o aprofundamento da parceria em curso quanto para a incorporação de outros ministérios no processo. Houve uma interpenetração maior das dimensões regionais e internas dos dois países, que não ocorreu na mesma medida nos marcos do Mercosul. Esse novo perfil da interação entre ambos fortaleceu a relação bilateral. O presidente Lula teve um papel importante como fator de equilíbrio entre as visões existentes em seu governo e deixou as marcas da diplomacia presidencial. Novos atores, de outras agências de governo, foram progressivamente envolvendo-se com as relações bilaterais, que se tornaram mais complexas. O Itamaraty cedeu espaço a outros ministérios na formulação do comportamento brasileiro *vis a vis* a Argentina. Esses atores, nos marcos da política de Lula e de Kirchner, transformaram tanto o teor das relações entre os dois países quanto o lugar da Argentina na política externa brasileira. Segundo as visões brasileiras, foi predominante o fato de que a cooperação com a Argentina seria assimétrica e produziria ganhos e, caso a parceria fosse deixada de lado, o país vizinho teria uma grande capacidade de impor danos.

Conclusão

O lugar da Argentina na política externa brasileira, se considerado a partir de 1822, não foi uniforme. Esteve condicionado pelos contextos nos quais os dois países estiveram inseridos; pelos sistemas políticos que marcaram a evolução do Estado brasileiro principalmente no longo prazo e pelas conjunturas políticas específicas; pelas percepções brasileiras que orientaram as escolhas de política externa e de inserção internacional do país; e pelos traços tanto estruturais como conjunturais do comportamento da Argentina *vis a vis* o Brasil. Mas é importante destacar que, com diferentes variações e apesar dos encontros e desencontros, a Argentina sempre ocupou um papel destacado nas preocupações externas da diplomacia brasileira.

Uma parceria estratégica entre ambos, porém, é um tema complexo. Os dois países tiveram trajetórias diferentes, descompassadas entre si. Tiveram ritmos de formação do Estado nacional distintos; estratégias de desenvolvimento diferentes; regimes políticos muitas vezes desiguais; traços culturais particulares e muitas vezes descombinados; alternativas de inserção internacional pautadas em preferências e visões de mundo distintas. E que foram marcadas por um forte desconhecimento do “outro”, alimentado por percepções geopolíticas de rivalidade e disputas de influência sobre os países menores da região.

Isso não se traduziu, porém, em relações belicosas ou de agressão mútua. O único exemplo de enfrentamento direto entre ambos foi na guerra pela Província Cisplatina, que foi, na prática, uma herança do império português. Desde o fim da Guerra contra o Paraguai e da consolidação da República Argentina até a Segunda Guerra Mundial, foi predominante na diplomacia brasileira a percepção da importância de contrabalançar os ímpetus da rivalidade com elementos moderadores de cooperação. A “cordialidade oficial” representou uma estratégia para o governo brasileiro administrar as relações com a Argentina que pôde conjugar, em um único comportamento, rivalidade e em alguma medida experiências cooperativas no que diz respeito à inserção de ambos no ordenamento regional. Durante esse período, embora tenha havido uma percepção forte de rivalidades baseadas em orientações geopolíticas – com destaque para os ambientes militares –, essa exerceu alguma influência, mas nunca foi preferencial entre os formuladores da política externa brasileira.

No que diz respeito aos agentes econômicos, 1822 a 1945 foram anos marcados pela falta de complementaridade entre as duas economias e pelas preferências, nos dois casos, por relações com países mais desenvolvidos (sobretudo os Estados Unidos, no caso do Brasil desde o princípio do século XX, e o Reino Unido no caso da Argentina). A Argentina tinha uma economia mais rica, mas isso não chegou a desenvolver um perfil de assimetria entre os dois; ao contrário, a ideia que prevaleceu foi a de equilíbrio. Durante esse período, o Brasil apresentava-se como um estado consolidado, em contrapartida à Argentina, cujo estado ainda estava em formação. Na primeira metade do século XX a identidade externa do Brasil e sua trajetória de política externa estavam mais assentadas, em contraste com uma Argentina que enfrentava menos consensos internos sobre seu papel no mundo. Esse perfil da Argentina favoreceu uma visão mais negativa do país vizinho por parte das elites brasileiras.

Durante esses anos, houve momentos nos quais, em função de conjunturas políticas favoráveis ou personagens políticos decisivos, o fortalecimento de perspectivas de cooperação fez-se sentir. Nos anos que se seguiram ao início do período republicano, a nova opção incentivou uma percepção da Argentina como país com similitudes que levaram a ações de aproximação. O período de Rio Branco, se por um lado conviveu com uma exacerbação das rivalidades ao lado do fortalecimento do nacionalismo argentino, por outro lado presenciou a consolidação da ideia da cordialidade oficial. Rio Branco introduziu orientações básicas de política externa, na qual a Argentina tinha um lugar específico: rivalidade atenuada por vínculos políticos favoráveis. Por fim, na década de 1930, as modificações no governo brasileiro e as mudanças na política externa norte-americana para a região, com a Política da Boa Vizinhança, abriram um cenário favorável para a busca de um comportamento mais articulado com o da Argentina nos marcos da política regional.

Ao final da Segunda Guerra, condições estruturais trazidas progressivamente pelo crescimento econômico brasileiro foram minando a cordialidade oficial e abrindo espaço para que uma assimetria entre os dois países – vista mais claramente no final dos anos de 1960 – interferisse nas percepções brasileiras e nas relações entre ambos. A tentativa de Perón de formar um novo Pacto ABC foi frustrada pelas percepções negativas sobre a Argentina presentes na diplomacia brasileira, apesar de uma suposta proximidade entre os governos de Vargas e Perón. As diferenças nas respectivas visões de mundo e do contexto regional levaram as relações a um de seus piores momentos em termos históricos.

No final dos anos de 1950, quando houve uma coincidência conjuntural, em termos domésticos, de dois governos de perfil desenvolvimentista e, no

âmbito regional, de um avanço de debates, nos marcos da CEPAL, sobre integração regional, houve um cenário muito especial para uma articulação entre os dois países. Isso possibilitou, pela primeira vez, a construção de uma iniciativa bilateral que se desdobrou, já no governo de Quadros, em 1961, no espírito de Uruguiana. Para alguns autores (como Vidigal, 2007), o espírito de Uruguiana teria sido o início do processo de entendimento que desembocou no Tratado de Itaipu-Corpus. No entanto, entre 1961 e 1976 houve diversos movimentos e mudanças tanto estruturais quanto conjunturais que influíram negativamente em uma aproximação.

Durante os anos de 1960 houve uma série de descompassos, em termos de regimes políticos entre os dois países, que minaram o espírito de Uruguiana. O golpe de Estado na Argentina que deu lugar ao interregno de José María Guido, o retorno de um governo eleito com Arturo Illia, o golpe militar no Brasil e o golpe também militar na Argentina produziram descompassos entre 1962 e 1966 e distanciamento a partir de então. Contudo, elemento mais agravante, o crescimento econômico baseado na industrialização que foi experimentado pela economia brasileira instalou a assimetria entre os dois países. A assimetria, por sua vez, não foi definida claramente nesse momento, mas produziu percepções que favoreceram certo distanciamento. Na vertente brasileira, a percepção, de Azeredo da Silveira, de uma Argentina que não mais podia constranger as ações do Brasil na região, embora não houvesse sido consensual no final dos anos de 1960, foi ganhando espaço na diplomacia e, durante a gestão do presidente Geisel, tornou-se a percepção predominante. Do lado argentino, houve o esforço de, como última cartada do jogo, conseguir ainda recuperar o equilíbrio regional e evitar um descolamento do Brasil. A utilização dos recursos hídricos da Bacia do Prata foi o pivô dessa disputa.

Na segunda metade dos anos de 1970, porém, já com o governo do Processo na Argentina houve claras iniciativas de aproximação ao Brasil. Se Azeredo da Silveira, como personagem, influenciou por alguns anos negativamente sobre as relações entre os dois países, o embaixador argentino no Brasil, Oscar Camilión, teve o papel oposto. Nesses anos, foi pavimentado o caminho do entendimento através da diplomacia argentina e através da implementação de uma diplomacia alternativa de cooperação por parte das forças armadas dos dois países. Em 1979, já com o Figueiredo na presidência, era assinado o Tratado Tripartite Itaipu-Corpus.

O governo de Figueiredo teve o mérito de dar destaque à dimensão latino-americana da política externa brasileira, e implantar um novo perfil nas relações entre os dois países. Mas apenas na década de 1980, após um exercício de entendimento iniciado no final da década de 1970 e mais

especificamente da ascensão de governos civis, os dois países ficaram mais próximos em suas opções políticas e tiveram mais confluência no campo econômico.

Esse novo cenário abriu caminho para o processo de construção de uma parceria estratégica entre os dois países, assim como para a criação e desenvolvimento do Mercosul. Entretanto, a perspectiva de uma parceria estratégica entre ambos não teve uma evolução linear, passando por momentos de maior cooperação e momentos marcados por desencontros. O Mercosul assumiu, desde a sua formação, concepções diferentes e foi mudando de configuração e de agenda de acordo com as opções da política, tanto no Brasil quanto na Argentina. As percepções brasileiras acerca do país vizinho não foram uniformes nem consensuais entre os atores políticos, e levaram a escolhas diferentes. De todo modo, é importante levar em conta também questões estruturais, ligadas à nova ordem internacional dos anos de 1990, que atuaram como pano de fundo e incentivo para a aproximação ambos.

Os anos entre 1985 e 1989 foram únicos tanto para o Brasil quanto para a Argentina. Pela primeira vez, pode-se dizer que a parceria estratégica entre ambos, como é definida por Lessa (2010), ocorreu plenamente. As coincidências nos fóruns multilaterais, os canais de interação política, o crescimento das relações econômicas, a estruturação de projetos comuns e o intercâmbio técnico-científico, coincidiram tanto com o fim do discurso de rivalidade quanto com a predominância nos discursos (e ações) das respectivas diplomacias de referência à cooperação e à amizade. Embora estivesse instalada já a assimetria entre eles, as similitudes foram mais fortes: os interesses comuns e as perspectivas de ganhos conjuntos orientaram os passos da política externa brasileira para a Argentina. Nesse processo, a manutenção dos valores democráticos recém-reconquistados teve um peso importante. A integração entre ambos começou na prática, e foram implementadas diversas iniciativas que, apesar das mudanças políticas posteriores, deixaram um legado que não pode mais ser apagado.

Durante a década de 1990 houve, por um lado, o início de um processo de integração econômica tradicional, seguindo as etapas da área de livre comércio até a união aduaneira (embora com exceções). A criação do Mercosul enquanto bloco comercial significou um forte reforço dos laços econômicos entre os dois países, em continuidade à iniciativa levada adiante nos anos de 1980, mas com uma reconfiguração diferente – politicamente possível. As diferenças entre as respectivas políticas macroeconômicas, as posições divergentes que operaram no interior do governo argentino, a crença de setores políticos e diplomáticos brasileiros na autonomia e a resistência frente a um processo de integração mais profundo restringiu a integração

sobretudo à dimensão. Por outro lado, o diálogo político e a convergência nas visões de mundo e na área de política externa da segunda metade da década de 1980 foram interrompidos. A nova ordem internacional dos anos de 1990 foi percebida de forma diferente pelas duas chancelarias, o que influi decisivamente sobre os respectivos comportamentos dos dois países na arena internacional. Russell e Tokatlian (2003) destacam a influência da falta de definição sobre o lugar que o Brasil e os Estados Unidos deveriam ocupar na política externa argentina, o que dificultou a interação Brasil-Argentina nesse período. Nesse caso, as opções políticas colocaram limites a algumas dimensões da parceria estratégica.

Cabe ressaltar que, apesar das dificuldades que se apresentaram, a Argentina ocupou um lugar central na política externa brasileira dessa década. O Mercosul foi prioridade durante a maior parte do governo de Cardoso. E houve uma aproximação importante na área de segurança. No que diz respeito ao comportamento diante da questão nuclear, os dois países se comprometeram com os regimes internacionais vigentes e estabeleceram entre si um mecanismo de cooperação que, junto com diversos passos de aproximação dados na área de Defesa, foi fundamental na construção de medidas de confiança.

A desvalorização da moeda brasileira teve impactos fortes no comércio entre os dois países, introduzindo um desequilíbrio entre câmbio e balança comercial que não se recuperou até o final do mandato de Lula. Também acabou com o respaldo de um bom superávit comercial com o Brasil para o êxito do Plano de Convertibilidade. O desequilíbrio comercial incentivou o governo argentino a tomar medidas para driblar a área de livre comércio. Esse desencontro produziu um afastamento, mas esse foi recuperado na gestão de De la Rúa. No entanto, na perspectiva brasileira, o Mercosul – e a Argentina em particular – perdeu a sua prioridade: começou a dividir a atenção do Itamaraty e do presidente Cardoso com o projeto de construir mecanismos de cooperação e integração na América do Sul, como a CASA e a IIRSA.

A crise argentina de 2001 deu um novo alento ao bloco. Para o governo brasileiro, foi muito importante dar respaldo para que a Argentina enfrentasse os desafios criados pela crise frente a terceiros estados e organizações internacionais. A reação negativa dos Estados Unidos frente à crise contribuiu para o fortalecimento do lugar ocupado por Brasil na política externa argentina. Se a crise tornou mais evidentes as assimetrias entre os dois países, mostrou também o grau de interdependência entre eles. Foi predominante nos quadros do governo de Cardoso a visão favorável a que se mantivessem vínculos fortes com a Argentina, como condição necessária

para a construção da liderança brasileira na região e, portanto, a opção pelo apoio ao parceiro.

As eleições de Lula e Néstor Kirchner abriram caminho para uma reconfiguração tanto do bloco quanto das relações entre os dois países. A ascensão da corrente autonomista do Itamaraty e pensadores do PT articulados com uma comunidade epistêmica pró-Mercosul modificou a percepção do governo brasileiro acerca da Argentina. A dimensão mais tradicional do bloco – o comércio – não se recuperou da crise de 1999, e foi agravada pela opção de reconstrução do parque industrial argentino, levada adiante pelo governo de Kirchner. As expectativas de algum tipo de articulação das políticas macroeconômicas resultantes do perfil progressista dos dois governos também não se confirmaram. Tullo Vigevani chama atenção (em conferência, em 2011) para os limites que a baixa capacidade de aplicar políticas de longo prazo, sobretudo do governo argentino, impuseram à trajetória do bloco, e à confluência das políticas macroeconômicas necessária para um êxito maior da integração.

Em contrapartida, o bloco avançou em áreas não previstas no Tratado de Assunção, vinculadas à dimensão social. As preferências predominantes orientaram-se para setores como educação, cultura e cooperação científica, além de alguns avanços no quadro institucional. A defesa de uma integração de caráter mais político e social teve influências nas escolhas do governo brasileiro. Nessas escolhas, o partido do presidente teve um papel importante.

No que diz respeito ao lugar propriamente da Argentina nas percepções brasileiras, a importância dada à parceria estratégica tornou-se mais clara, consolidando-se como uma política de estado. Os ganhos acumulados desde 1979 foram muitos e, mesmo que traços da antiga rivalidade pudessem ser percebidos ainda durante o governo de Lula em algumas dimensões dessa parceria e em alguns setores mais específicos da sociedade brasileira, a importância de manter laços fortes de cooperação com a Argentina foi praticamente um consenso nos formuladores brasileiros de política externa e de políticas macroeconômicas.

A política externa brasileira, por sua vez, incorporou durante o governo de Lula muitas arenas novas de atuação, e a projeção internacional do país cresceu, comprometendo a identificação da Argentina como principal área de atenção dos formuladores de política externa. Apesar de não ter mais o lugar principal na política externa brasileira, a proximidade entre as dimensões regional e doméstica forneceu à parceria Brasil-Argentina uma dinâmica diferente, que fortaleceu a relação bilateral. As relações ficaram mais complexas, envolvendo novos atores e migrando da dimensão propriamente diplomática para outras agências de governo.



CONCLUSÃO

Apenas faltou, para que a parceria estratégica pudesse ser completa, um maior comprometimento da sociedade com o processo – seguiu sendo uma iniciativa limitada aos quadros governamentais e comunidades epistêmicas específicas. Mas percepções brasileiras acerca da Argentina coincidiram em dois pontos importantes que inspiraram o movimento constante de aproximação do Brasil ao país vizinho. Por um lado, tratar-se-ia de uma relação marcada por uma assimetria estrutural em favor do Brasil. Por outro lado, e apesar dos limites colocados estruturalmente pela percepção de autonomia presente tanto no Itamaraty quanto na sociedade brasileira em termos gerais, a Argentina seria o principal interlocutor com o qual o Brasil deveria manter uma parceria estratégica. Essa parceria atuaria como mecanismo tanto para garantir os benefícios produzidos pela interação entre os dois países quanto para evitar os danos que seriam produzidos em caso de uma interrupção da cooperação entre eles.



Referências bibliográficas

- AGUILAR, Sérgio Luiz C. *Segurança e defesa no Cone Sul: da rivalidade da Guerra Fria à cooperação atual*. São Paulo: Porto de Ideias, 2010.
- AMORIM, Celso. Política Externa do Governo Lula: os dois primeiros anos, *Análise de Conjuntura*, Observatório de Política Sul-Americana, 04/mar./2005.
- BALZE, F.de la. El Mercosur en la Encrucijada: El agenda del año 2000, *Perspectivas Americanas*, dez./1999, pp.1-10.
- BARBOSA, Rubens A. Integração hemisférica: notas sobre os desafios e as oportunidades para o Brasil. In: *Os novos blocos econômicos: desafios e oportunidades*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993. pp.137-146.
- BARBOSA, Rubens A. e PANELLI CESAR, Luís Fernando. A integração sub-regional, regional e hemisférica: o esforço brasileiro. In: G.Fonseca Jr. e S.H. N. de Castro (org.). *Temas de política externa brasileira II*. vol I. São Paulo: Paz e Terra, 1994. pp.285-304.
- BERNAL-MEZA, Raúl. Política Exterior Argentina: de Menem a de la Rúa. Hay una nueva política? *São Paulo em Perspectiva*, vol.18 n.1. São Paulo, jan./mar.2002, pp.74-93.
- BUENO, Clodoaldo. *A República e sua política exterior (1889 a 1902)*. São Paulo: Editora UNESP/IPRI, 1995.
- BURGES, Sean. Bounded by the reality of trade: practical limits to a South American region, *Cambridge Review of International Affairs*, vol.18 n.3. out./2005, pp.437-454.
- CAMARGO, Sonia de. Os novos amigos: Brasil e Argentina atravessam a ponte, *Contexto Internacional* n.2. Rio de Janeiro, IRI/PUC-Rio, jul./dez.1985, p.63-80.
- CAMARGO, Sonia de. Diplomatas, militares e tecnocratas. A política exterior dos governos Geisel e Figueiredo. In: S. de Camargo e J. M. Vásquez Ocampo (org.). *Autoritarismo e democracia na Argentina e Brasil (uma década de política exterior -1973-1984)*. São Paulo: Editora Convívio, 1988.
- CAMARGO, Sonia de. *A integração do Cone Sul*. Rio de Janeiro: IRI/PUC-Rio, 1993. (Textos IRI 13)
- CASTRO, J. A. de Araújo. O congelamento do Poder Mundial, *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n.33. Belo Horizonte, UFMG, jan./1972, pp.7-30.
- CERVO, Amado L. A conquista e o exercício da soberania (1822-1889). In: A. L. Cervo e C. Bueno. *História da Política Exterior do Brasil*. São Paulo: Editora Ática, 1992. pp.13-134.

- CERVO, Amado L. Multilateralismo e integración: evolución del pensamiento diplomático brasileño, *Ciclos*, Año VIII, n.14-15, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones en Historia Económica y Social/Universidad de Buenos Aires, 1er. Semestre 1998, pp.205-226.
- CERVO, Amado L. Inserção internacional. Formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.
- CHUDNOVSKY, Daniel e LÓPEZ, Andrés. A evolução do debate sobre o papel do Mercosul na estratégia de desenvolvimento econômico da Argentina. In J.Campbell (org.). *Mercosul: entre a realidade e a utopia*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000. pp.295-352.
- CISNEROS, Andrés e ESCUDÉ, Carlos. *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*. Parte I, Tomo 1 – Conceptos: La formación del Estado y la construcción de la identidad. Buenos Aires: Nuevohacer/CARI, 1998.
- CISNEROS, Andrés e ESCUDÉ, Carlos. *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*. Parte I, Tomo IV – Juan Manuel de Rosas y sus conflictos con estados provinciales y extranjeros. Buenos Aires: Nuevohacer/CARI, 1998.
- CISNEROS, Andrés e ESCUDÉ, Carlos. *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*. Parte II, Tomo VII – La Argentina frente a la América del Sur, 1881-1930. Buenos Aires: Nuevohacer/CARI, 1999.
- CISNEROS, Andrés e ESCUDÉ, Carlos. *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*. Parte II, Tomo IX – Las relaciones exteriores, 1930-1943. Buenos Aires: Nuevohacer/CARI, 1999.
- CISNEROS, Andrés e ESCUDÉ, Carlos. *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*. Parte III, Tomo XIII – Las relaciones políticas, 1943-1966. Buenos Aires: Nuevohacer/CARI, 1999.
- CISNEROS, Andrés e ESCUDÉ, Carlos. *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*. Parte III, Tomo XIV – Las relaciones políticas, 1966-1989. Buenos Aires: Nuevohacer/CARI, 2000.
- CISNEROS, Andrés e IÑÍGUEZ, Carlos P. *Del ABC al Mercosur*. La integración latinoamericana en la doctrina y praxis del peronismo. Buenos Aires: Nuevohacer/Grupo Editor Latinoamericano, 2002.
- COSTA, Darc. *Estratégia nacional: a cooperação sul-americana para a inserção internacional do Brasil*. Porto Alegre: L&PM, 2003.
- COUTINHO, Marcelo, RIBEIRO-HOFFMANN, Andrea e KFURI, Regina. *Raio X da integração regional*. Observatório Político Sul-Americano/Instituto de Estudos Sociais e Políticos/Universidade do Estado do Rio de Janeiro, mai./2007. (Estudos e Cenários)
- DORATIOTO, Francisco. *Maldita guerra: nova história da Guerra do Paraguai*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

- ESCUDE, Carlos e FONTANA, Andrés. *Divergencias estratégicas en el Cono Sur: Las políticas de seguridad de la Argentina frente a las del Brasil y Chile*. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella, jul. 1995. (*Working Paper*)
- FERRER, Aldo. *Mercosur: trayectoria, situación actual y perspectivas*. Buenos Aires, PNUD/DRALC, 1995. (Coloquio de alto nivel sobre “Una nueva generación de políticas de desarrollo”)
- FONSECA JR., Gelson. Anotações sobre as condições do sistema internacional no limiar do século XIX: a distribuição dos pólos de poder e a inserção internacional do Brasil. In: G.Dupas e T.Vigevani (org.). *O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional*. São Paulo: Alfa-Omega/FAPESP, 1999. pp.17-42.
- FRAGA, Rosendo. Uma visão política do Mercosul. In J.Campbell (org.). *Mercosul: entre a realidade e a utopia*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000. pp.217-236.
- GARDINI, Gian Luca. *The origins of Mercosur. Democracy and regionalisation in the South America*. Nova Iorque: Palgrave/Macmillan, 2010.
- GARDINI, Gian Luca. “Sur-realismo” o “surrealismo”? 20 años de Mercosur. *Paper* apresentado na Terceira Conferência Global de Estudos Internacionais, World International Studies Committee, Porto, 17-20/ago./2011.
- GOLDSTEIN, Judith e KEOHANE, Robert. Ideas and Foreign Policy: an analytical framework. In: J.Goldstein e R.Keohane (eds.). *Ideas & foreign policy: beliefs, institutions, and political changes*. Ithaca/London: Cornell University Press, 1993. pp.3-30.
- GONÇALVES, José Botafogo e LYRIO, M. C. Aliança Estratégia entre Brasil e Argentina: antecedentes, estado atual e perspectivas, *Dossiê CEBRI* vol. 2 Ano 2, Rio de Janeiro, 2003.
- GRATIUS, Susanne, O Brasil como parceiro estratégico da UE: consequências bilaterais, regionais e globais. In: W.Hoffmeister (org.). *Anuário Brasil-Europa 2007*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2008. pp.111-120.
- GUERREIRO, Ramiro Saraiva. *Lembranças de um empregado do Itamaraty*. São Paulo: Editora Siciliano, 1992.
- GUIMARÃES, Samuel P. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Contraponto: Rio de Janeiro, 2006.
- HIRST, Monica e PINHEIRO, Letícia. A política externa do Brasil em dois tempos, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano 38 n.1. Brasília, 1995, pp.5-23.
- HIRST, Mónica. A política externa do segundo governo Vargas. In: J. A. G. de Albuquerque (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira 1930-1990*. Crescimento, modernização e política externa. São Paulo: Cultura Editores Associados/Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP, 1996. pp.211-230.

- HIRST, Mónica, LIMA, Maria Regina Soares de e PINHEIRO, Letícia. *A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios*. Observatório Político Sul-Americano/Instituto de Estudos Sociais e Políticos/Universidade do Estado do Rio de Janeiro, dez./2010. (Análise de Conjuntura n.12)
- JAGUARIBE, Helio. *O nacionalismo na atualidade brasileira*. Rio de Janeiro: ISEB, 1958.
- JATOBÁ, Daniel. *Democracia, política externa e integração regional: um estudo comparativo das trajetórias de Argentina e Brasil*. Instituto de Estudos Políticos e Sociais/Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2011. (tese de doutoramento)
- LAVAGNA, Roberto. Mercosur. Consistencia densa o leve? In: *O Mercosul e a Integração Sul-Americana: mais do que a Economia*. Encontro de Culturas. Brasília: FUNAG, 1997. pp.61-82.
- LECHINI, Gladys. Argentina y Brasil em la cooperación sur-sur. In. G.Lechini, V.Klagsbrunn e W.Gonçalves (orgs.). *Argentina e Brasil vencendo os preconceitos*. As várias arestas de uma concepção estratégica. Rio de Janeiro: Revan, 2009. pp.91-113.
- LESSA, Antonio Carlos. Brazil's strategic partnerships: an assessment of the Lula era (2003-2010), *Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano 53 Special edition, Brasília, 2010. pp.115-131.
- LIMA, Maria Regina Soares de e HIRST, Mónica. O Brasil e os Estados Unidos: dilemas e desafios de uma relação complexa. In. G. Fonseca Jr. e S. Nabuco de Castro (orgs.). *Temas de Política Externa Brasileira I – V.2*. São Paulo: Paz e Terra, 1994. pp.43-64.
- LIMA, Maria Regina S. de. Instituições Democráticas e Política Exterior, *Contexto Internacional*, vol.22 n.2. Rio de Janeiro, jul./dez.2000, pp.265-303.
- LIMA, Maria Regina S. de. Decisões e Indecisões: um balanço da política externa do primeiro governo do presidente Lula, *Carta Capital*, 27/ dez./2006.
- LOUREIRO, Fernando G. de S. F. *O General Góes Monteiro e o pensamento político-militar do Estado Novo brasileiro*. Programa de Pós-Graduação em História/Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2011. (dissertação de mestrado).
- LULA DA SILVA, Luiz Inácio. Discurso de Posse. *Resenha de Política Exterior do Brasil* n.76. Brasília, Ministério de Relações Exteriores n.92, 1º sem./2003, pp.13-20.
- MACHADO DA SILVA, Marcos Valle. *O Tratado sobre a Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP) e a inserção do Estado brasileiro no regime dele decorrente*. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais/Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2010. (Dissertação de Mestrado).

- MALAMUD, Andrés. *Presidential democracies and regional integration. An institutional approach to Mercosur (1985-2000)*. Department of Social and Political Sciences/European University Institute, Florença, 2003.
- MALAMUD, Andrés e CASTRO, Pablo. Are Regional Blocs leading from nation states to global governance? A skeptical vision from Latin America, *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, vol.37, n.1, 2007.
- MALAMUD, Andrés. Leadership without followers: the contested case for Brazilian Power status. In: E. de R. Martins e M. G. Saraiva (orgs.). *Brasil-União Europeia-América do Sul. Anos 2010-2020*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009. pp.126-148.
- MARTINS, Carlos Estevam. A evolução da política externa brasileira na década 64/74, *Estudos CEBRAP*, n.12., 1975, pp.55-98.
- MELLO, Flávia de Campos. Diretrizes e redefinição da política externa brasileira na década de 90. *Paper* apresentado no XXIV Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 23-27/out./2000.
- MELLO E SILVA, Alexandra. Desenvolvimento e Multilateralismo: um estudo sobre a Operação Pan-Americana no contexto da política externa de JK, *Contexto Internacional*, vol.14 n.2. Rio de Janeiro, IRI/PUC-Rio, jul./dez. 1992, pp.209-239.
- MELLO E SILVA, Alexandra. O Brasil no continente e no mundo: atores e imagens na política externa brasileira contemporânea, *Estudos Históricos* vol.8 n.15. Rio de Janeiro, 1995, pp.95-118.
- MELLO E SILVA, Alexandra. O retorno do “destino manifesto”: o Brasil face à reforma do Conselho de Segurança da ONU. *Paper* apresentado no XXII Encontro Anual de Anpocs, Caxambu, out./1998.
- MERKE, Federico. *Identidad y política exterior en la Argentina y en Brasil*. Programa de Doctorado en Ciencias Sociales/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Buenos Aires, 2008. (tese de doutoramento)
- MOTTA VEIGA, Pedro. O *policy-making* da política comercial no Brasil: os caminhos da transição. In: *El proceso de formulación de la política comercial*. Nivel uno de un juego de dos niveles. Estudios de países en el Hemisferio Occidental. Buenos Aires: INTAL/ITD/STA, 2002. (Documento de Divulgación n.13)
- MOURA, Gerson. *Autonomia na dependência*. A política externa brasileira de 1935 a 1942. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.
- MOURA, Gerson. *Sucessos e ilusões*. Relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.
- MOURA, Gerson. A segurança coletiva continental: o sistema interamericano. In: J. A. G. de Albuquerque (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira*

- 1930-1990. Crescimento, modernização e política externa vol.1. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996. p.161-172.
- MYERS, David. Threat perception and strategic responses of regional hegemons: A conceptual overview. In: D. Myers (ed.). *Regional Hegemons: Threat perceptions and strategic responses*. Boulder/San Francisco: Westview Press, 1991.
- OELSNER, Andrea. (De)Securitization theory and regional peace: some theoretical reflections and a case study on the way to stable peace. Florença, European University Institute, 2005. (EUI Working Paper)
- ONUKI, Janina. A fragilidade institucional do Mercosul, *Carta Internacional*, ano IX, n.98. São Paulo, NUPRI/USP, abr./2001, p.13.
- PALERMO, Vicente e Saraiva, Miriam G. Alianza estratégica Brasil-Argentina. Utopía o desafío político?, *Debate* Año2, n.76. Buenos Aires, 27/ago./2004, pp.22-25.
- PALERMO, Vicente. *Sal en las heridas. Las Malvinas en la cultura argentina contemporánea*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2007.
- PARADISO, José. Vicisitudes de una política exterior independiente. In: J. C. Torre (ed.). *Nueva historia argentina*. Los años peronistas (1943-1955). Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2002. pp.523-572.
- PARADISO, José. *Um lugar no mundo*. A Argentina e a busca de identidade internacional. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- PEÑA, Félix. Interrogantes sobre el futuro: Las negociaciones comerciales en Brasil y en los EEUU, *Newsletter*, nov./2006a.
- PEÑA, Félix. Los grandes objetivos del Mercosur (zona de libre comercio, unión aduanera y mercado común): elementos para apreciar progresos alcanzados en los primeros quince años del Mercosur como proceso voluntario de integración comercial y económica. *Paper* presentado en el Seminario 15 Años de Mercosul: avaliação e perspectivas, São Paulo, Fundação Memorial da América Latina, 27-28/mar/2006b.
- PINHEIRO, Letícia. Unidades de decisão e processo de formulação de política eterna durante o regime militar. In: J.A.G. de Albuquerque (org.) *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*. Vol. 4. Prioridades, Atores e Políticas. São Paulo: Annablume/NUPRI, 2000a. pp.449-474.
- PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da Política Externa Brasileira contemporânea, *Contexto Internacional*, vol.22, n.2. Rio de Janeiro, IRI/PUC-Rio, jul./dez.2000b, pp.305-335.
- PINHEIRO, Letícia. *Política externa brasileira*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2004.
- RUSSELL, Roberto e TOKATLIAN, Juan Gabriel. Percepciones Argentinas de Brasil: ambivalencias y expectativas. In: B. Sorj e S. Fausto (orgs.).

- El papel de Brasil en América del Sur: miradas cruzadas*. Buenos Aires: Catálogos, 2011. pp.281-311.
- RUSSELL, Roberto. Política exterior y veinte años de democracia: un primer balance. In: M. Novaro e V. Palermo (comps.). *La historia reciente*. Argentina en Democracia. Buenos Aires: Edhasa, 2004. pp.257-269.
- RUSSELL, Roberto e Tokatlian, Juan Gabriel. Percepciones Argentinas de Brasil: ambivalencias y expectativas. In. B. Sorj e S. Fausto (orgs.). *El papel de Brasil en América del Sur: Estrategias y percepciones mutuas*. Plataforma Democrática, 2011. (*Working Paper* n.1)
- SACCONI, M. A. Aspectos política: In: CERIR (ed.). *La política exterior del gobierno de Menem: análisis y referencias promediando su mandato*. Rosario: Ediciones CERIR, 1994. pp.111-129.
- SARAIVA, Miriam G. e TEDESCO, Laura. Argentina e Brasil: políticas exteriores comparadas depois da Guerra Fria, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano 44, n.2. Brasília, IBRI, jul./dez.2001, pp.126-150.
- SCHITTINI, João Paulo M. *A agenda do desenvolvimento na promoção dos direitos humanos: uma análise da política externa brasileira no governo Lula*. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais/Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2011. (dissertação de mestrado)
- SILVA, Daniel Reis da. *A política externa do governo Cardoso e o lugar da África do Sul: diálogos de aproximação em um contexto de mudanças*. Programa de Pós-Graduação em História. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2010. (dissertação de mestrado)
- SORJ, Bernardo e FAUSTO, Sérgio. Introducción. In: B.Sorj e S.Fausto (orgs.). *El papel de Brasil en América del Sur: miradas cruzadas*. Buenos Aires: Catálogos, 2011. pp.5-34.
- SOUZA, Amaury de. *A agenda internacional do Brasil: um estudo sobre a comunidade brasileira de política externa*. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais, 2002.
- SPEKTOR, Matias. *Ruptura e legado: o colapso da cordialidade oficial e a construção da parceria entre o Brasil e a Argentina (1967-1979)*. Instituto de Relações Internacionais/ Universidade de Brasília, 2002. (dissertação de mestrado)
- TEDESCO, Laura. *La política exterior argentina 1989-1995. Análisis del discurso opositor*. Buenos Aires: Relatorio de Investigación, 1996.
- VAZ, Alcides C. *Cooperação, Integração e Processo Negociador*. A construção do Mercosul. Brasília, FUNAG/IBRI, 2002.
- VIDIGAL, Carlos Eduardo. *Relações Brasil-Argentina: a construção do entendimento (1962-1986)*. Instituto de Relações Internacionais/Universidade de Brasília, 2007. (tese de doutoramento)

- VIDIGAL, Carlos Eduardo. Relações Brasil-Argentina (1958-1986): a construção do entendimento. *Paper* apresentado em Joint International Meeting. Diversity and inequality in world politics. Rio de Janeiro, ABRI/ISA, 22-24/jul./2009.
- VIGEVANI, Tullo, Oliveira, Marcelo F. de e CINTRA, Rodrigo. A política externa do governo Cardoso: um exercício de autonomia pela integração, *Tempo Social*, n.20, 2003, pp.31-61.
- VIGEVANI, Tullo, FAVARON, Gustavo de M., RAMANZINI JR., Haroldo e CORREIA, Rodrigo A. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites, *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 51 n.1, 2008, pp.5-27.
- VIGEVANI, Tullo e RAMANZINI Jr, Haroldo. Pensamento brasileiro e integração regional, *Contexto Internacional*, vol.32, n.2. Rio de Janeiro, IRI/PUC-Rio, jul./dez.2010, pp.437-487.
- VILLA, Rafael D. Brasil: política externa e a agenda democrática na América do Sul. *Paper* apresentado no 4to. Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política, Rio de Janeiro, 21-24/jul./2004.
- WENDT, Alexander. Identity and structural change in International Politics. In: Y. Lapid & F. Kratochwil (eds.). *The return of culture and identity in IR theory*. Boulder/Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1997. pp.47-64.
- WINAND, Érica Cristina A. *Diplomacia e defesa na gestão Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)*. História e conjuntura na análise das relações com a Argentina. Programa de Pós-Graduação em História/UNESP Franca, 2010. (tese de doutoramento)



RELACÕES
INTERNACIONAIS

3ªª Parcerias
Estratégicas
com o Brasil

1ª EDIÇÃO: Março, 2012

IMPRESSÃO: O Lutador

FORMATO: 15,5 x 22,5 cm; 160 p.

TIPOLOGIA: Bodoni

PAPEL DA CAPA: Supremo 250 g/m²

PAPEL DO MIOLO: Offset 90 g/m²

PRODUÇÃO EDITORIAL: Máira Nassif

REVISÃO DE TEXTOS: Erick Ramalho

CAPA & DIAGRAMAÇÃO: Milton Fernandes  design editorial

FINO TRACO

EDITORA