

**DA PRIMEIRA MARCHA A MARCHA RÉ: PROGNÓSTICOS DE UMA AGENDA DE INTEGRAÇÃO REGIONAL DE BRASIL E ARGENTINA NO MERCOSUL**

**FROM FIRST GEAR TO REVERSE: PROGNOSTICS OF THE REGIONAL INTEGRATION AGENDA OF BRAZIL AND ARGENTINA AT MERCOSUR**

**DE PRIMERA MARCHA A MARCHA ATRAZ: PROGNOSTICOS DE UNA AGENDA DE INTEGRACIÓN REGIONAL DE BRASIL Y ARGENTINA EN EL MERCOSUR**

**Andreza Galdioli e Elói Martins Senhoras<sup>1</sup>**

**Resumo:**

Inserido no debate dos 15 anos de formalização do Mercosul, o trabalho analisará o processo de integração do Mercosul sob a perspectiva dos dois principais parceiros comerciais, Argentina e Brasil, com o objetivo de fazer uma revisão sobre alguns tópicos que permitam caracterizar a evolução e *performance* do bloco nas suas dimensões política, econômica e institucional. O estudo objetiva introduzir a ótica das relações internacionais na discussão sobre o processo de construção da integração regional do Mercosul, a fim de identificar as estratégias econômicas e políticas que definem as relações e lógicas espaciais de poder entre a Argentina e o Brasil, que redesenham constantemente os contornos do bloco. Com essa discussão pretende-se fornecer subsídios adequados, que contribuam com a pluralidade e o aprofundamento do debate, sobre os tortuosos caminhos de evolução da integração do Mercosul e os dilemas atualmente enfrentados por Argentina e Brasil, a fim de melhor possibilitar o entendimento da situação atual e dos problemas que o esquema de integração enfrenta para uma possível revitalização.

**Palavras chaves:** Argentina, Brasil, Mercosul, regionalismo.

**Abstract:**

Inserted in the debate about the 15<sup>th</sup> anniversary of the formalization of Mercosur, this paper analyses the integration process of Mercosur under the perspective of the two main trade-partners, Argentina and Brazil, aiming to review some topics that allow the characterization of the evolution and the block performance in its political, economic and institutional dimensions. This paper stresses the international relations focus in the discussion of the constructive process of the Mercosur regional integration, aiming to identify the economic and the political strategies that explain the spatial logics and relations of power between Argentina and Brazil that constantly reshape the block.

---

<sup>1</sup> Pós-graduandos e pesquisadores do Mestrado em Relações Internacionais do Programa Santiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). E-mails: eloi@ige.unicamp.br e agaldioli@bol.com.br

Through this discussion assistance is supplied to warrantee plurality and depth for the debate about the rough paths of evolution of the Mercosur integration and the dilemmas lately faced by Argentina and Brazil, taking as granted the possibility to better understand the real situation and the problems that the integration process faces for a renew.

**Keywords:** Argentina, Brazil, Mercosur, regionalism.

### **Resumen:**

Inserido en el debate de los 15 años de formalización del Mercosur, este trabajo analizará el proceso de integración del Mercosur bajo la perspectiva de los dos principales partners comerciales, Argentina y Brasil, con el objetivo de hacer una revisión sobre algunos tópicos que permitan caracterizar la evolución y *performance* del bloco en sus dimensiones política, económica e institucional. El estudio tiene por objetivo introducir la óptica de las relaciones internacionales en la discusión sobre el proceso de construcción de la integración regional del Mercosur, a fin de identificar las estrategias económicas y políticas que definen las relaciones y lógicas espaciales de poder entre Argentina y Brasil, que redibujan constantemente los contornos del bloco. Con esta discusión se pretende fornecer subsidios adecuados, que contribuyan con la pluralidad y el aprofundamiento del debate, sobre los tortuosos caminos de evolución de la integración del Mercosur y los dilemas actualmente enfrentados por Argentina y Brasil, para posibilitar la mejor comprensión de la situación actual y de los problemas que el esquema de integración enfrenta con vistas a su posible revitalización.

**Palabras-clave:** Argentina, Brasil, Mercosur, Regionalismo

### **Introdução**

“O Mercosul é um projeto de reforma de pensamento, de educação, de solidariedade, de qualidade de vida, de convivência. É para nós uma comunidade de destino e temos a vontade irrestrita de assumi-lo”.

**Carlos Saúl Menem**, presidente da Argentina.

Discurso presidencial de Assunção, 8 de julho de 1995.

“Vamos valorizar ao máximo a condição universal de nossa presença, tanto política como econômica. Condição que nos permite aprofundar nossa participação nos esquemas de integração regional, partindo do Mercosul”.

**Fernando Henrique Cardoso**, presidente do Brasil.

Discurso presidencial de Assunção, 1º de janeiro de 1995.

As iniciativas para a integração efetiva da Argentina e do Brasil não são novas na história, uma vez que a proximidade geográfica e a complementaridade econômica sempre foram estímulos permanentes para um contínuo impulso integrador, apesar da

ambivalência crônica de convivência que alternava ciclicamente entre situações de conflito e de cooperação.

Com a segunda metade dos anos 1980, há um marcado processo de retomada do processo de integração dos dois países economicamente mais importantes da América do Sul, Argentina e Brasil.

A partir de 1985, com a posse de Sarney no Brasil, e dada a anterior volta à democracia na Argentina, fortaleceu-se a sintonia política entre os dois países, com o restabelecimento da democracia, que foi um fator decisivo no impulso à integração e cooperação.

O conceito de Mercosul estava lançado, bem como o embrião das novas instituições intergovernamentais, que iriam marcar todo o processo de integração desde a década que se seguiu até a atualidade.

As relações regionais e internacionais, as políticas externas do Brasil e da Argentina e, de certa forma, suas políticas econômicas internas e externas, passavam a estar indissociavelmente ligadas e interconectadas, mesmo em pontos de divergências, tais como os regimes cambiais e as alianças externas preferenciais, que foram eloqüentes exemplos das assimetrias e das discordâncias que continuaram a se manifestar ao longo dos anos.

Os acordos entre Argentina e Brasil criaram um precedente positivo para a região, que logo fora capitalizada com a inclusão do Uruguai e do Paraguai na conformação de um projeto de integração mais ambicioso.

Nesse precedente processo de construção ativa, Lafer *apud* Quintella (2003: 11) argumentam que as relações Brasil-Argentina têm mister importância para ambos os países pois constituem “uma parceria de grande alcance que os fortalece mutuamente, facilita sua inserção no mundo e constitui um dado-chave da estabilidade política e do crescimento econômico sustentável da América do Sul”

Tabela 1 - **Pilares de Constituição do Mercosul**

<i>Regime Democrático</i>	A consagração do regime democrático como exigência primeira para os avanços integracionistas na região
<i>Consenso</i>	O consenso como procedimento na tomada de decisões
<i>Intergovernabilidade</i>	A intergovernabilidade como forma institucional do bloco, em detrimento da formação de instâncias supranacionais
<i>Gradualismo</i>	O gradualismo no processo de implantação do bloco, com prazos estipulados, objetivos a serem alcançados e etapas a serem percorridas, procedimentos e condições previamente estabelecidas para a condução do processo - rumo a níveis mais profundos de integração
<i>Reciprocidade</i>	A reciprocidade garante isonomia entre os países membros em relação aos compromissos assumidos pelo Mercosul, independente dos diferentes níveis de desenvolvimento em que se encontram
<i>Flexibilidade</i>	Ao mesmo tempo em que a flexibilidade aparece de forma tênue diante da rigidez operacional do Mercosul, ela se mostra evidente nas preocupações dos países membros – especialmente Brasil e Argentina – em garantir suas soberanias, recusando, por exemplo a adoção da supranacionalidade como forma institucional

Fonte: Elaboração dos Autores. Baseada em Barnabé (2003).

Dentro desse quadro, o estudo, ao direcionar especial atenção ao Brasil e à Argentina na determinação da trajetória de integração regional, pretende avaliar os avanços e percalços logrados no Mercosul ao longo dos 15 anos desde sua criação formal a partir de dois recortes basilares.

Em um primeiro recorte, parte-se de um exame dos primeiros passos da integração regional, seus motivos e desafios enfrentados por Brasil e Argentina. Em um segundo recorte, são expostos os principais debates surgidos na própria dinâmica do processo, que ajudam a explicar o estado de incerteza sobre o futuro do bloco e o papel de Brasil e Argentina nesse processo.

Será adotada uma sistematização de temas pré-identificados no relacionamento bilateral dos dois principais países da América do Sul, a fim de compreender os esforços de Brasil e Argentina em um processo de *aproximação* e *distanciamento* dentro do Mercosul através das agendas de política externa para a cooperação regional e para a inserção multilateral.

## **1 Brasil-Argentina: Da aproximação à Consolidação do Mercosul**

Anterior à efetivação do Mercosul, várias intenções já haviam sido promovidas ao longo do século XX, tais como os esforços do Barão de Rio Branco e de Roque Saenz Peña para a criação do Pacto ABC (Argentina-Brasil-Chile), o acordo Ruiz Guiñazú-Osvaldo Aranha, a retomada das idéias do ABC com os presidentes Perón e Vargas ou a nova iniciativa integradora dos presidentes Frondizi e Quadros.

Apesar de serem propostas estimulantes, nenhuma dessas intenções de integração chegaram a se concretizar, algumas vezes devido à interferência estrangeira, outras vezes devido aos problemas políticos ou econômicos internos.

Foi somente nos anos 80, com o fortalecimento e concretização do processo democrático na América do Sul e a aparição de novas tendências na economia, que agendas de integração entre Argentina e Brasil voltam a aparecer, substituindo velhos esquemas de concorrência e conflito por iniciativas de confiança e cooperação.

Argentina e Brasil voltaram a se reaproximar nos anos 80, graças ao contexto dos processos de redemocratização política e dos novos esquemas preferenciais existentes ao abrigo do segundo Tratado de Montevidéu de 1980, que criou a ALADI, e da cláusula de habilitação do GATT relativa a acordos comerciais.

A fase que se estende do Programa de Cooperação Econômica, de 1986, até a Ata de Buenos Aires de julho de 1990, corresponde a um processo bilateral de aprofundamento do movimento integracionista, cuja intenção primária era condizente com projeto de industrialização competitiva dos dois países e de fortalecimento de um centro econômico próprio no contexto sub-regional. Até então, a liberalização recíproca do comércio e a definição de políticas setoriais comuns, obedecia a uma lógica industrial e de fortalecimento conjunto da base econômica sub-regional.

Se na década de 80, o ponto definitivo para uma inflexão entre as relações bilaterais acontece com os presidentes Sarney e Alfonsín, já na década de 90, a força motora de integração no Mercosul é engendrada pelo consolidado eixo Argentina-Brasil, dos presidentes Meném e Fernando Henrique.

Ao assinarem o Tratado de Assunção, Brasil e Argentina, fizeram uma opção estratégica de desenvolvimento conjunto, obedecendo a uma tendência de integrações regionais que se difundiram rapidamente no mundo.

Esse esforço de integração, que resultou na criação do Mercosul, apontava para a ampliação do seu espaço econômico, favorecido pela contigüidade geográfica, ao longo da plataforma continental, cujo eixo – Rio de Janeiro-São Paulo-Córdoba-Rosário-Buenos Aires – constituía a região de maior desenvolvimento do subcontinente.

O Mercosul, terceiro maior bloco regional de comércio no mundo depois da União Européia e do NAFTA, representa a união de dois projetos simultâneos: um político, definido pelo compromisso democrático dos membros participantes, e o outro econômico, focado na liberalização e na abertura comercial entre os membros regionais e com a economia global.

O acordo de integração regional foi um processo originado nas esferas diplomáticas, mas que sempre teve como motivação básica sua importância potencial ou efetivamente econômica. Nesse sentido o Mercosul constitui-se em um regionalismo aberto *de jure* e *de fato*, embora a segunda dimensão tenha prevalecido sobre a primeira, devido ao maior avanço econômico *vis-à-vis* o desenvolvimento político-jurídico.

**Tabela 2 - Hipóteses para a Formação do Mercosul**

<i>Tipo de hipóteses</i>	<i>Motivação para a integração</i>	<i>Membros do Mercosul</i>
<i>Geopolítica</i>	Integração para reduzir o dilema da segurança sub-regional	Argentina e Brasil
<i>Economia Política</i>	Integração para aumentar a competição econômica externa	Argentina, Brasil e Chile
<i>Orientação Doméstica</i>	Os atores das economias domésticas pressionam pela maximização dos seus ganhos através do comércio	Argentina, Brasil, Bolívia e Chile
<i>Institucionalização da democracia</i>	As regras da integração tornam a democracia um pré-requisito para a participação, portanto reduzindo as possibilidades de reversão do regime	Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Paraguai e Uruguai

*Fonte:* Elaboração dos Autores. Adaptada de Kaltenthaler & Mora (2002).

Hoje a integração regional do Mercosul contém aproximadamente uma população de 250 milhões de pessoas, contabilizando com aproximadamente 50% do produto industrial e das exportações da América Latina. Esses números demonstram os ganhos de escala trazidos pela integração regional. Porém, no cruzamento entre as políticas externas bicéfalas de integração regional e inserção multilateral, e as assimetrias de ciclo

econômico entre Brasil e Argentina iniciam-se os dilemas em que o Mercosul se torna refém.

Dessa maneira, apesar do Mercosul ter vivido um período inicial de afirmação com ganhos na área comercial e financeira, uma série de crises enfraqueceu o dinamismo do bloco, e em grande parte Brasil e Argentina, devido ao peso de suas economias no bloco, foram os principais responsáveis.

## **2 Brasil e Argentina: Agendas Tortuosas Rumo no Mercosul**

O Mercosul, resultado de um aprofundamento nas relações Brasil-Argentina, é um projeto de integração sub-regional orientado pelo conceito de regionalismo aberto, que veio a marcar, na América do Sul, o fim de regimes militares, em um contexto de crise do paradigma leste-oeste - que dividiu o mundo entre Estados Unidos e União Soviética - bem como, a emergência de um cenário internacional globalizado e sob a supremacia econômico-militar norte americana.

Segundo Hirst (2005), é possível chegar a duas conclusões principais a respeito da tortuosa relação Brasil-Argentina ao longo dos anos de existência do Mercosul. A primeira conclusão seria positiva, considerando o conjunto de novos atores, interesses e temas que passam a integrar o relacionamento entre os dois países; já a segunda conclusão seria pessimista, observando a recorrência de aspectos fragmentares, incentivados por rivalidades entre Brasil e Argentina que inviabilizam a consolidação de uma aliança bilateral entre eles.

Essas conclusões que incorporam uma dupla percepção da relação Brasil-Argentina poderiam ser sistematizadas em quatro temas, que seriam: a) o desenvolvimento econômico, b) a projeção internacional, c) a estabilidade democrática regional e, finalmente d) a cooperação bilateral.

As percepções conflitantes entre os dois países se dariam no âmbito do desenvolvimento econômico e inserção internacional, enquanto os esforços para a manutenção da estabilidade democrática regional e para a cooperação bilateral seriam plataformas para o entendimento mútuo e construção de um projeto associativo.

No primeiro caso, a tendência realista<sup>2</sup> do relacionamento Brasil-Argentina está presente nos conflitos em que os dois países buscam manter os interesses nacionais, acima do propósito de cooperação ou integração regional.

No segundo caso, um neoliberalismo de interdependência complexa<sup>3</sup> pode ser identificado nos esforços dos dois países para manter a estabilidade democrática e nas iniciativas para cooperação bilateral em diversos temas da agenda internacional.

Dentro desse quadro relacional de agendas temáticas entre Argentina e Brasil no Mercosul, compreende-se que, se por um lado, a aproximação estratégica entre Brasil e Argentina tratou-se de um processo de fortalecimento da atuação de seus Estados Nacionais na década de 80, com a democratização e constituiu-se em uma opção de integração regional alternativa às puras exigências multilaterais da globalização neoliberal na década de 90, por outro lado criou novos formatos assimétricos de poder e dominação em escala sub-regional e dentro do próprio Mercosul.

## 2.1 Divergências no Relacionamento Brasil-Argentina

Analisando a recorrência de rivalidades que inviabilizam um maior grau de profundidade na integração do Mercosul, as posições divergentes entre Brasil e Argentina acontecem no âmbito do desenvolvimento econômico e da inserção internacional.

Em primeiro lugar, a questão do desenvolvimento econômico é lugar comum na agenda política argentino-brasileira, embora as estratégias tenham variado ao longo da história, o que gerou uma série de assimetrias entre os países.

Por um lado, o Brasil reconheceu o fim da era da industrialização por meio da substituição de importação e procurou, com sua política externa, agir de acordo com os interesses nacionais de industrialização e desenvolvimento tecnológico; enquanto, por outro lado, a Argentina, nos governos militares e, posteriormente, sob o governo Menem, empreendeu um rápido processo de liberalização econômica e buscou alinhamento

---

<sup>2</sup> Para a teoria realista, o fator que dimensiona a atuação dos Estados na esfera internacional é a luta pelo seu interesse próprio e a desconfiança em relação ao outro Estado, procurando, assim, sempre garantir a obtenção do poder e a preservação de sua existência (Hage, 2004: 35-36).

<sup>3</sup> O neoliberalismo de interdependência complexa tem como premissas: a existência de canais interestatais, transgovernamentais e transnacionais conectando as sociedades; a multiplicidade de temas na agenda internacional, sem a existência de uma hierarquia definida; o não emprego de forças militares entre as partes em situações ou temas em que exista uma relação de interdependência complexa (Keohane & Nye, 1989: 24-25).



automático aos Estados Unidos, abrindo mão de seu papel de competidor pela liderança sul-americana (Hage, 2005: 134).

Com os problemas gerados pela desvalorização cambial brasileira do final de 1998, a já fraca tendência de contato regional via Mercosul debilita-se ainda mais. Nesse sentido, verifica-se o reduzido peso do Mercosul na política externa de ambos os países, que além de não terem estabelecido uma estratégia comum para as questões hemisféricas, confrontaram-se dentro do bloco regional politicamente débil.

Para o Brasil, o Mercosul tem sido o principal instrumento para limitar o aumento da interdependência econômica com os EUA, sem isolar-se da economia da região. Para a Argentina, o Mercosul tem sido o principal instrumento para elevar suas chances de aumentar os ganhos de uma maior interdependência com os EUA, na medida que incluiria o Brasil como equilibrador. (Albuquerque, 2002: 33).

Em segundo lugar, surge outra questão que é, freqüentemente, motivo de discórdia entre os dois países no que se refere ao terreno da política internacional, cuja dificuldade em compatibilizar momentos de inflexão nas políticas externas inviabiliza o aprofundamento do relacionamento bilateral.

**Tabela 3 – Brasil-Argentina: Posições frente ao Mercosul**

<i>Brasil</i>	Para o Brasil, o Mercosul foi idealizado como a principal plataforma de política externa para a inserção brasileira no cenário internacional, buscando sempre autonomia para defender seus interesses, especialmente no que concerne a questão do desenvolvimento econômico. Juntamente com preferência brasileira de consolidar suas relações no âmbito sul-americano, o Itamaraty buscou também dar prioridade à diplomacia multilateral, marcando presença em diversos foros mundiais, ambicionando um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU e ampliando sua postura de <i>global trader</i> para <i>global player</i> . Desse modo, o Brasil não podia confinar suas posições e relações político-econômicas a um único parceiro ou bloco.
<i>Argentina</i>	A preferência da política externa argentina por um alinhamento aos centros políticos norte-americanos ocorreu, muitas vezes, em detrimento do aprofundamento da interdependência no âmbito regional. Durante o governo Menen, a Argentina mostrou-se interessada em manter condições de optar por alternativas políticas que não estivessem coordenadas no âmbito do Mercosul. Exemplos notórios de divergências entre Brasil e Argentina podem ser encontrados em questões envolvendo a Alca e a campanha brasileira na ONU pelo assento permanente no Conselho de Segurança. Enquanto a diplomacia brasileira procurou, o mais que pode, retardar a conclusão das negociações da Alca, a Argentina se colocou em terreno oposto.

Fonte: Elaboração dos Autores. Baseada em Mello (2002) e Vigevani & Oliveira (2004).

As diferenças nas diretrizes da política externa brasileira e argentina acabaram gerando assimetrias que prejudicam o processo integracionista, idealizado por Sarney e Alfonsín. Apesar das mudanças ocorridas no cenário internacional após a Guerra Fria, com a ampliação dos temas que fazem parte do debate diplomático, ainda percebem-se traços realistas na política externa de Brasil e Argentina.

Ainda que a política e sua vertente realista na arena internacional não seja mais o eixo principal dos debates diplomáticos, sendo que estes debates abrem mais, passo a passo, espaço para assuntos do comércio, dos problemas ambientais ou de caráter cultural, esses gêneros não são suficientes para anular o realismo dos Estados nacionais. O realismo, então, migra dos negócios políticos para o seio do comércio internacional e da “harmonia de interesses” (Hage, 2004: 132).

A partir dessa idéia de migração do realismo para as relações comerciais, compreende-se os conflitos entre Brasil e Argentina, quando os dois principais membros do Mercosul defendem interesses nacionais no campo comercial, quando procuram abrir novos meios de exportação, ou quando resistem em abrir mão de suas vantagens no intercâmbio comercial. O conflito não ocorre mais na esfera da política clássica, migrando para o comércio global.

## 2.2 – Convergências no Relacionamento Brasil-Argentina

Entre os temas que podem ser considerados convergentes no relacionamento Brasil-Argentina estão relacionados com a questão da estabilidade democrática e, em alguns aspectos, com a cooperação bilateral.

No primeiro caso, percebido como uma das maiores preocupações comum aos dois países desde a queda dos regimes militares, a preservação do Estado de Direito na América do Sul tem sido recorrente no debate político entre Brasil e Argentina. A transição para a forma democrática de governo se deu de forma distinta nos dois países.

Tabela 4 - **Formatos de Transição Democrática no Brasil e na Argentina**

<i>Argentina</i>	Na Argentina, a queda do regime militar e a eleição de Raúl Alfonsín para a presidência ocorreram devido a uma crise interna ao aparelho militar argentino, levando ao desgaste da ditadura. Desse modo, as Forças Armadas argentinas passaram por um processo de despolitização e profissionalização, adequando os militares ao novo papel que deveriam desempenhar em um governo democrático, que garante a segurança e a defesa do Estado.
<i>Brasil</i>	No Brasil, diferentemente da Argentina, não houve uma crise que levasse à derrubada do regime, pois o processo transitório foi implantado e dirigido pelos próprios militares no poder, segundo os parâmetros definidos intramuros pelo próprio regime. O processo transitório chegou ao fim com a eleição indireta de Tancredo Neves, em 1985, que não chegaria a tomar posse de seu cargo, assumindo o poder o, então, vice-presidente José Sarney.

Fonte: Elaboração dos Autores. Baseada em (Sain, 2000) e Oliveira & Soares (2000).

Apesar das diferenças em seus processos de transição democrática, Brasil e Argentina confirmaram o compromisso de preservar a estabilidade democrática no Cone Sul da América Latina, por isso prevalece “na Casa Rosada e no Palácio do Planalto a visão de que *hoy por hoy* o eixo interdemocrático Argentina-Brasil representa a principal fonte de estabilidade na América do Sul” (Hirst, 2005: 4).

No segundo caso de convergência, a cooperação bilateral em diversas áreas da atividade pública e privada é responsável pelo conhecimento mútuo construído por Brasil e Argentina ao longo das duas últimas décadas. O diálogo em áreas como segurança, saúde, educação, cultura e turismo é responsável por uma relação de confiança e previsibilidade e pelo fim de uma história de rivalidades entre os dois países.

Tabela 5 - **Iniciativas de Cooperação na Área de Segurança e Defesa**

Acordo entre Brasil e Argentina, sobre o uso exclusivamente pacífico da energia nuclear (1991)	Declaração de Mendoza, entre Argentina, Brasil e Chile, sobre a proibição de fabricar e utilizar armamento químico (1991)
Adesão de Argentina, Brasil e Chile ao Tratado de Proibição Completa de Ensaios Nucleares (1996)	Definição de um Memorando de Entendimento entre Brasil e Argentina para as áreas de defesa e segurança (1997)
Declaração do Mercosul como uma Zona de Paz e livre de Destruição Massiva, firmada pelos países membros do bloco, bem como, pelos membros associados Bolívia e Chile (1998)	Tratado de Itaipava, resultado da Reunião de Consulta e Coordenação entre os governos do Brasil e da Argentina em matéria de Defesa e Segurança Internacional (1997)

Fonte: Elaboração dos Autores. Baseada em Soares (1997).

Ainda nos anos 80, questões como paz, democracia, direitos humanos, segurança internacional, compromisso com uma área livre de armas de destruição em massa, meio ambiente e a percepção de alguns fatores de proximidades culturais contribuíram para essa convergência entre Brasil e Argentina, embora não se possa negar que o sucesso inicial do Mercosul é decorrente, em parte, da insatisfação com as negociações multilaterais dentro do GATT e da necessidade de acelerar as economias estancadas pelas crises dos anos oitenta. Seu potencial de crescimento, também parte do sucesso inicial, atraiu a atenção dos blocos regionais em estágio mais avançado de institucionalização, principalmente o NAFTA, o que provocou o impulso para o projeto de criação da ALCA.

Embora os acordos assinados pelos dois países no âmbito do Mercosul criem um ambiente propício para a cooperação entre os principais países da América do Sul, há, certamente, grande inconsistência na definição dos interesses bloco. Para romper a dinâmica do “avança e estanca” (Hirst, 2005: 04) é preciso que exista o mínimo de coordenação de interesses comuns intrabloco em detrimento das disputas infundáveis entre Brasil e Argentina que refletem, claramente, os interesses de determinados setores das sociedades brasileira e argentina.

### 2.3 Brasil e Argentina na Dinâmica Evolutiva do Mercosul

Os grandes marcos evolutivos do Mercosul podem ser balizados em três etapas com características muito específicas, cuja a participação dos maiores países, Brasil e Argentina, teve uma significativa repercussão sobre o bloco.

Na primeira etapa, da segunda metade dos anos 80 a meados dos anos 90, aconteceu uma importante aproximação entre a Argentina e o Brasil, que se firmou em uma grande quantidade de acordos bilaterais setoriais e na própria constituição e consolidação do Mercosul, com a adesão do Paraguai e do Uruguai.

Tabela 6 - **Etapas Evolutivas do Mercosul**

1 <sup>a</sup> Etapa	Existe um simultâneo crescimento econômico, comercial e institucional intra-bloco no Mercosul. Todos os países do bloco tiveram importantes desempenhos macroeconômicos. Os fluxos de Investimento Direto Estrangeiro (IDE) nos países do Mercosul são elevados, diante das reformas estruturais e privatizações que marcaram a abertura de suas economias no período.
2 <sup>a</sup> Etapa	Existe uma retração econômica e comercial e um estancamento na progressão institucional do Mercosul. Diante de uma subsequente crise nos mercados emergentes, todos os países do bloco tiveram desempenho macroeconômico negativo e uma significativa reversão dos fluxos de IDEs, embora de forma assimétrica. Argentina e Uruguai tiveram maior instabilidade do que Brasil e Paraguai. Os capitais externos abandonam a região e se concentram nos países do Leste Asiático.
3 <sup>a</sup> Etapa	Existe uma retomada da expansão econômica do Mercosul, com um novo perfil de crescimento comercial extra-bloco e sem grandes avanços institucionais. Todos os países têm melhores indicadores macroeconômicos diante da retomada da liquidez internacional. Com o fim da crise internacional e o fim das privatizações nos países do Mercosul, há um reingresso paulatino dos fluxos de capitais externos a um nível comparável à 1 <sup>a</sup> etapa.

Fonte: Elaboração dos Autores. Baseada em Sica (2006).

De uma primeira etapa positiva, a partir de 1998, o Mercosul passou a uma segunda etapa, em que houve um retrocesso comercial e uma paralisia institucional do bloco diante da crise internacional que afetou bruscamente os países da América Latina e o Brasil, culminando na desvalorização brasileira que criou uma série de *spill-over* negativos que repercutiram nos balanços comerciais e no câmbio dos outros países do bloco, em especial da Argentina, o que veio a agravar os seus problemas que apareceriam explicitamente em uma profunda crise em 2001.

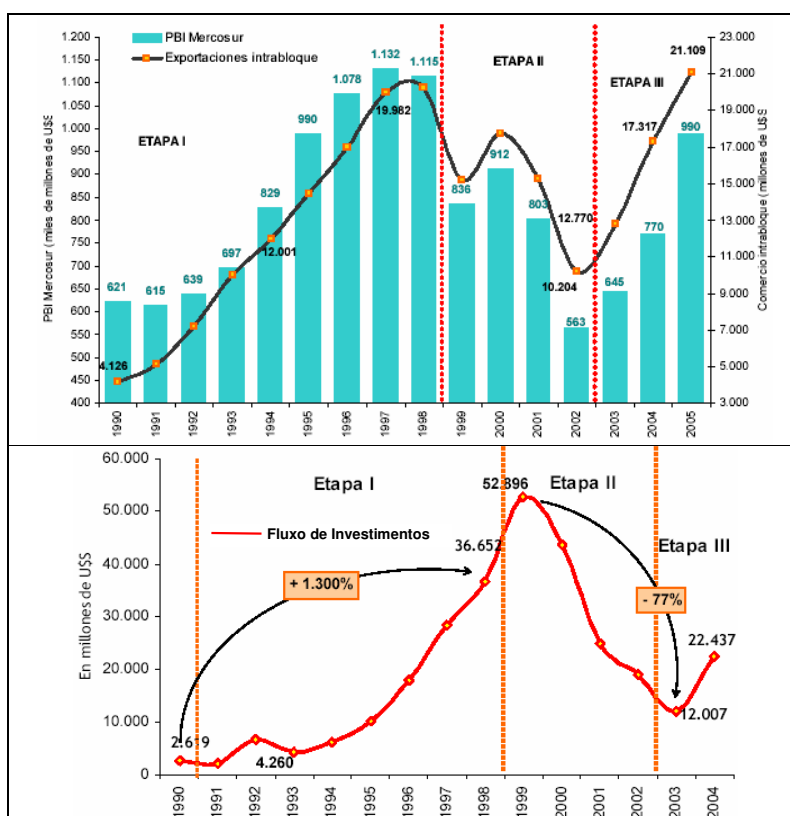
A crise cambial brasileira e a desvalorização do Real em janeiro de 1999 trouxeram um agudo componente de fragilidade à idéia da definitiva consolidação e ampliação do Mercosul, baseada que estava na idéia da estabilidade dos preços relativos. A queda rápida do comércio intra-países em quase 30%, o movimento de transferência de instalações industriais da Argentina para o Brasil e introdução de forte instabilidade na política cambial argentina são os indícios mais evidentes (Dupas, 2003: 106).

A coexistência de taxas de câmbio fixo com caixa de conversão na Argentina e um regime de câmbio flutuante com forte política de esterilização como no Brasil colocaram em dúvida a sustentabilidade da integração regional no âmbito do Mercosul, uma vez que por meio da interação entre diferentes regimes o impacto de choques externos comuns aos países da região foi suavizado e amplificado na Argentina.

Observa-se, portanto, que a desvalorização brasileira do Real e a posterior desvalorização argentina do Peso agravaram as assimetrias dentro do bloco e contribuíram para criar um clima de incerteza *de facto* nas operações comerciais e *de jure* no avanço institucional.

Ademais, a política monetária assimétrica entre o Brasil e Argentina produziu efeitos de longo prazo adversos no padrão de comércio e outras variáveis-chaves de integração econômica no Mercosul.

Gráfico 1 - Mercosul: PIB e Exportações Intra-bloco / Investimento Direto Estrangeiro



Fonte: Sica (2006: 08, 10)

Com o final da crise, a partir do ano de 2002, os países do bloco do Mercosul retomam um período de crescimento, embora dessa vez impulsionados pela dinamização comercial extra-bloco, diante dos diversos acordos firmados de forma bilateral pelo Brasil e pela Argentina com o bloco regional da Comunidade Andina e com outros países na Ásia.

Na terceira etapa evolutiva, observa-se no Mercosul características muito peculiares, sendo destacado o processo de *multilateralização do regionalismo*, através de um retorno a uma estratégia de negociação bilateral, engendrada pela Argentina e pelo Brasil, o que leva a um avanço muito lento nas agendas de aumento de institucionalização do bloco, provocando protestos dos sócios menores, Paraguai e Uruguai, o que resultou recentemente em uma agenda para instalação de um parlamento permanente.

### **3 Últimas Considerações à Guisa de Conclusão**

A iniciativa de aproximação dos governos de Sarney e Alfonsín marcou o fim de uma história de rivalidades herdadas pelos dois países desde os tempos em que eram colônias ibéricas. Embora ainda existam muitas divergências no relacionamento argentino-brasileiro, não se pode menosprezar os avanços dos acordos para a cooperação que, se não funcionam como deveriam, ao menos criam um ambiente propício para o debate diplomático entre os dois países.

Indubitavelmente, em um quadro desenvolvimentista, uma das mais significantes transformações correntes no Cone Sul da América Latina foi à inauguração do Mercosul, que embora não tenha sido a primeira experiência de regionalismo aberto latino-americano, foi certamente aquele que mais evoluiu seja em sua institucionalidade (integração de *jure*) seja em termos da maior densidade dos fluxos econômicos (integração de *fato*).

O aparato normativo e institucional consubstanciado no Tratado de Assunção em 1991 e nas decisões, resoluções e diretrizes tomadas no âmbito do Conselho, Grupo e Comissão de Comércio, respectivamente, conceberam e moldaram o Mercosul como uma experiência de regionalismo aberto (Correa, 2001).

É importante reconhecer nessas duas décadas de aproximação que a criação do Mercosul não representa “uma varinha de condão que vai varrer, da noite para do dia, os problemas acumulados em décadas de crescimento orientado para dentro ou de intervencionismo paternalista. O processo de integração não vai resolver, por si só, os nossos dilemas de desenvolvimento” (Almeida, 1998: 16).

Apesar das crises enfrentadas pelo Brasil e pela Argentina, o Mercosul representou um esforço importante para compatibilizar a agenda interna e a agenda externa da modernização, que se fez necessária em função do esgotamento do modelo do Estado e da economia baseado na substituição de importações, tornando-se uma plataforma de inserção competitiva numa economia mundial que simultaneamente se globaliza e se regionaliza em blocos.

Uma característica fundamental desse bloco regional foi sua natureza centrífuga nos moldes de um regionalismo aberto, uma vez que a dimensão econômica intrabloco, embora crescente e significativa, nunca fora preponderante sobre a dimensão extra-bloco.

A progressiva abertura e liberalização das economias do Mercosul, dentro de um contexto de crescente competitividade e de busca de capitais, pano de fundo para os esforços integracionistas, abriu caminho para a formação de um mercado regional ampliado entre o Brasil e a Argentina, cuja lógica da ação coletiva para o desenvolvimento procura consolidar-se para dentro do bloco de modo a aumentar sua capacidade negociadora para fora.

Dentro desse contexto, o Mercosul é entendido no relacionamento Brasil-Argentina por meio das possibilidades que este bloco pode oferecer aos Estados membros, dando a estes um novo papel político, uma maior capacidade de ação e fortalecendo, portanto, suas soberanias, tanto no âmbito interno – onde as unidades políticas determinam os rumos de desenvolvimento dos respectivos países, quanto no comércio internacional – onde atuam de forma mais ativa, tornando-se mais competitivos.

Se analisada a estrutura institucional do Mercosul, criada no Protocolo de Ouro Preto em 1994, evidencia-se que apesar do bloco explicitar a adesão a uma política de abertura comercial, a instância decisória se mantém nas mãos dos Estados-membros, restringindo a participação dos setores privados apenas às instâncias consultivas (Baptista, 1998).



Esta medida, se por um lado coloca obstáculos à participação da sociedade no bloco, por outro lado, assegura a importância estatal, principalmente do Brasil e Argentina, na configuração regional garantindo que os interesses domésticos, e não apenas os de grupos específicos, sejam atendidos.

Com o Protocolo de Ouro Preto (1994) o Mercosul ganhou personalidade jurídica de direito internacional passando a ser uma entidade distinta dos países que o integram, estando, portanto, apto para negociar com terceiros países, outros blocos ou com organismos internacionais. Apesar de sua natureza distinta, o Mercosul possui uma estrutura orgânica intergovernamental, ou seja, são os governos que negociam entre si, por meio de consensos, as decisões do bloco – não existindo, portanto, nenhum órgão supranacional.

Sob este modelo institucional minimalista assentado sob uma estrutura orgânica intergovernamental, quanto maior o país, maior é o poder de veto sobre as regras do processo, que tendem como resultado a convergir em um baixo denominador comum, refletindo os interesses principalmente do Brasil, que é o país líder enquanto representatividade política e econômica.

Nesse contexto, a defesa da agregação de componentes de supranacionalidade no Mercosul, pelo Uruguai e o Paraguai, respondem ao interesse de afiançar a condição de isonomia jurídica como forma de contrabalançar as assimetrias econômicas em relação aos dois sócios maiores, Argentina e o Brasil (Vaz, 2002).

Apesar das tentativas dos dois sócios menores, a posição do Brasil e da Argentina de manterem a isonomia simplesmente com o uso de uma estrutura intergovernamental embasando-se no consenso enquanto forma de tomada de decisões, sem contudo criar instituições supranacionais, é a que foi mantida.

A recusa do Brasil e da Argentina no que concerne à criação de instâncias supranacionais no Mercosul mostra o interesse desses países em manter intocada a soberania do Estado.

Analisando as características do comércio intra-regional do Mercosul, observa-se que as perspectivas de benefícios e aumento da competitividade são altas. Isso é constatado através da pauta exportação, que consiste basicamente de produtos manufaturados e do comércio intra-industrial.

Em estudo de Sabbatini (2001), comparando os resultados dinâmicos de uma inserção comercial unilateral e de uma inserção preferencial através do acordo regional de integração do Mercosul, conclui-se que ele representou para o Brasil e para a Argentina uma estratégia de liberalização mais adequada para a inserção comercial da estrutura produtiva nacional por dois motivos: a) configurou-se como um bloco construtivo ao multilateralismo (*building block*), portanto afeito aos ditames do regionalismo aberto, não prejudicial a terceiros países; e b) tornou-se um mercado importante para setores industriais mais sofisticados, o que permitiria uma crescente capacitação do conjunto produtivo brasileiro rumo a uma futura liberalização mais ampla, permitindo, por sua vez, uma inserção menos passiva na nova ordem mundial.

Conforme demonstrado no caso do Mercosul, o resultado dos efeitos dinâmicos do processo de integração entre países com grau similar de desenvolvimento é potencialmente elevado e extremamente importante para incrementar o grau de competitividade e de desenvolvimento dos países membros, o que justifica gradual adesão e especial atenção aos perigos de uma integração assimétrica Norte-Sul como é a ALCA.

**Tabela 7 - Análise Comparativa entre o Mercosul e a Alca**

<i>Mercosul</i>	<i>Alca</i>
Representa um processo real de aproximação de posições entre países que já partilham de uma história comum e de relativo sucesso	Representa uma hipótese de trabalho e a expressão de um processo negociador de difícil realização por envolver nações de tradições diversas
É uma decisão fundamentalmente política apoiada em decisões de caráter econômico	É uma proposta essencialmente econômica que se tenta implantar de forma política
Emerge como um exercício de convergência de interesses entre países situados, <i>grosso modo</i> , num mesmo patamar de desenvolvimento econômico	Tenciona nivelar o terreno assimétrico entre economias e sociedades que ostentam enormes diferenças estruturais entre si – um confronto entre uma potência e outros mais de 30 países em desenvolvimento
Pratica um esforço de autocontenção nos litígios internos, utilizando um mecanismo de administração política das controvérsias ligadas ao comércio recíproco	Deve ostentar instâncias resolutivas dos conflitos comerciais autonomamente e independente dos governos.

*Fonte:* Almeida (2001).

Dentro desse cenário, com o avanço das discussões na agenda à la carte da Alca, a consistente estrutura institucional atual do Mercosul e o caminhar constante do bloco rumo a uma integração cada vez mais profunda - apesar dos percalços enfrentados - tem feito a Argentina e o Brasil a buscar, nos últimos anos, negociações com a União

Européia, com a América Latina, em especial com a ALADI, aproveitando vantagens regionais e consolidando laços políticos e econômicos com os vizinhos do bloco.

O fato de o Mercosul ter passado por crises ao longo da sua história não significou que, dentro da delimitação temporal proposta pela pesquisa, o mesmo não foi ou deixará de ser uma ferramenta de negociação externa brasileira e argentina. Não obstante, torna-se necessário que Brasil e Argentina orientem seus projetos de política externa para a definição de interesses comuns que se sobreponham às políticas paternalistas interessadas em garantir interesses de setores nacionais da sociedade. Desse modo, a cooperação bilateral entre os dois países poderá funcionar como alavanca para o desenvolvimento econômico, bem estar social e, até mesmo, para a inserção internacional do bloco.

## Referências

- ALBUQUERQUE, G. "O Brasil e os chamados blocos regionais". *São Paulo em perspectiva*, vol. 16, 2002.
- ALMEIDA, P. R. "Mercosul e Alca na Perspectiva Brasileira: Alternativas Excludentes?". In: LIMA, M. C. (org.). *O Lugar da América do Sul na Nova Ordem Mundial*. São Paulo: Cortez, 2001.
- ALMEIDA, P. R. *Mercosul: Fundamentos e Perspectivas*. São Paulo: LTr, 1998.
- AYERBE, L. F. *Neoliberalismo e Política Externa na América Latina*. Uma análise a partir da experiência argentina recente. São Paulo: Fundação Editora da Unesp, 1998.
- BAPTISTA, L. O. *O Mercosul, suas instituições e ordenamento jurídico*. São Paulo: LTr, 1998.
- BARNABÉ, I. R. *O Mercosul e a Integração Regional*. (Tese de Doutorado). Campinas: Ifch-Unicamp, 2003.
- CORREA, L. F. N. *O Mercosul e a OMC: Regionalismo e Multilateralismo*. São Paulo: LTr, 2001.
- D'ARAUJO, M. C. & CASTRO, C. (orgs.). *Democracia e Forças Armadas no Cone Sul*. Rio de Janeiro: Editora FVG, 2000.
- DUPAS, G. "Identidade, soberania e integração sob o impacto das novas tensões econômicas globais". In: CARDIM, C. H. & HIRST, M. (orgs). *Brasil-Argentina: A Visão do Outro – Soberania e Cultura Política*. Brasília: IPRI/FUNAG, 2003.
- HAGE, J. A. A. *As Relações Diplomáticas entre Argentina e Brasil no Mercosul: princípios de hegemonia, dependência e interesse nacional no Tratado de Assunção*. Curitiba: Juruá, 2004.
- HIRST, M. "A amizade Argentina-Brasil, 20 anos depois do Encontro de Foz do Iguaçu". *Jornal El Clarín*. Buenos Aires, 28.11.2005.
- Kaltenthaler, K. & Mora, F. O. "Explaining Latin American economic integration: the case of Mercosur". *Review of International Political Economy*, vol. 9, no 1, 2002.
- LAFER, C. *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira*. São Paulo: Perspectiva, 2001.
- MELLO, F. C. "Política Externa Brasileira e os Blocos Internacionais". *São Paulo em Perspectiva*, vol. 16, no 1. São Paulo: Fundação Seade, 2002.
- QUINTELLA, T. M. M. "Introdução". In: CARDIM, C. H. & HIRST, M. (orgs). *Brasil-Argentina: A Visão do Outro – Soberania e Cultura Política*. Brasília: IPRI/FUNAG, 2003.
- SABBATINI, R. C. *Regionalismo, multilateralismo e Mercosul: Evidência da inserção comercial brasileira após alguns anos de abertura*. (Tese de Doutorado) Campinas: Ie-Unicamp, 2001.
- SICA, D. "Mercosur: Evolución y perspectivas". *Anais do Seminário 15 años de Mercosur: Evaluación y perspectivas*. São Paulo: Memorial da América Latina, 2006.

SOARES, S. A. "As Percepções das Forças Armadas de Brasil e Argentina sobre a Cooperação em defesa e Segurança Internacional". *Anais do XXIII Simpósio Nacional de História*. Londrina: Uel-Anpuh, 2005. Disponível em: <[www.anpuh.uepg.br/xxiii-simposio](http://www.anpuh.uepg.br/xxiii-simposio)>.

VAZ, A. C. *Cooperação, integração e processo negociador - a construção do Mercosul*. Brasília: IBRI, 2002.

VALENCIA, A. R. "La Dimensión Política de los Procesos de Integración Regional y Subregional". *Revista de Ciencias Sociales*, ano 15, nº 20, 2002. Disponível em: <[www.rau.edu.uy](http://www.rau.edu.uy)>.

VIGEVANI, T; OLIVEIRA, M. F. A política externa na era FHC: um exercício de autonomia pela integração. *Revista INTERthesis*, vol. 02, nº 1. Florianópolis: UFSC, 2005. Disponível em: <<http://www.interthesis.cfh.ufsc.br>>.