

CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS



# DOSSIÊ

VOLUME 2 - ANO 2 - 2003  
[www.cebri.org.br](http://www.cebri.org.br)

## ALIANÇA ESTRATÉGICA ENTRE BRASIL E ARGENTINA:

ANTECEDENTES, ESTADO ATUAL E PERSPECTIVAS

JOSÉ BOTAFOGO GONÇALVES  
MAURICIO CARVALHO LYRIO



## **ALIANÇA ESTRATÉGICA ENTRE BRASIL E ARGENTINA: ANTECEDENTES, ESTADO ATUAL E PERSPECTIVAS <sup>(\*)</sup>**

José Botafogo Gonçalves <sup>1</sup>

Mauricio Carvalho Lyrio <sup>2</sup>

<sup>1</sup> Diplomata de carreira, José Botafogo Gonçalves é o Embaixador do Brasil na Argentina.

<sup>2</sup> Mauricio Carvalho Lyrio é diplomata de carreira e trabalha atualmente na Embaixada do Brasil na Argentina.

<sup>(\*)</sup> As idéias apresentadas neste artigo são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente as posições do Ministério das Relações Exteriores.

Embora o conceito de “aliança estratégica” se preste a múltiplas definições, e nem sempre tenha sido usado com a parcimônia e a seletividade que exige, se há um país com o qual nos acostumamos a usá-lo de modo mais natural e automático, esse país é a Argentina. Aplicado de modo informal e corrente às relações bilaterais desde começos da década passada, o conceito ganhou status oficial em abril de 1997, durante encontro entre os Presidentes Fernando Henrique Cardoso e Carlos Menem, no Rio de Janeiro. Talvez poucos analistas, e mesmo diplomatas, se animem a definir precisamente do que se trata, dado o caráter intrínseca e deliberadamente ambíguo desse quase lugar-comum do discurso diplomático, mas também muito poucos poderão contestar o fato de que, ao longo dos últimos quinze anos, Brasil e Argentina passaram a ocupar de tal maneira um lugar central no relacionamento externo do vizinho, que é difícil encontrar um conceito alternativo para caracterizar o grau de aproximação e integração alcançado.

O objetivo deste trabalho é examinar a natureza do relacionamento entre Brasil e Argentina e as possibilidades de que se consolide de fato como uma “aliança estratégica” de caráter permanente e relativamente imune às normais variações de orientação política dos respectivos governos. Em outras palavras, trata-se de avaliar em que medida o relacionamento bilateral já terá superado ou poderá superar a condição de mera “aliança tática”, envolta no apelo retórico do rótulo de uma “aliança estratégica”, que ainda estaria mais presente no discurso do que propriamente na ação dos dois países.

Há aqui dois pressupostos básicos: o primeiro é o de que, independentemente do nome que leve, um relacionamento privilegiado e especial entre os dois países parece ser essencial para o desenvolvimento e para uma inserção internacional adequada de ambos. Pela natureza das negociações econômicas internacionais ora em jogo e pela crescente interdependência econômica e política no âmbito regional, nada enfraqueceria mais a projeção externa de Brasil e Argentina, com reflexos importantes sobre o crescimento dos dois países, do que uma deterioração ou mesmo um simples esfriamento das relações bilaterais. O segundo pressuposto é o de que uma efetiva “aliança estratégica” entre os dois países não será um resultado natural e inescapável da crescente integração entre as duas economias, exigindo sim algo mais, um engajamento ativo, de natureza política, dos dois governos e, cada vez mais, das duas sociedades. Imaginar que a vizinhança geográfica, por um lado, e os vínculos criados ao longo dos últimos quinze anos, por outro, serão suficientes para alavancar um relacionamento especial entre os dois países é ignorar

o fato de que, sem um real compromisso dos dois governos, há riscos concretos de retrocessos ou de perda de relevância do que já se alcançou, especialmente na área econômico-comercial.

A fim de examinar os temas acima, esse trabalho está dividido em quatro partes.

Na primeira, faz-se um breve apanhado histórico do relacionamento entre Brasil e Argentina, onde se contextualiza a aproximação bilateral das duas últimas décadas no panorama bem mais amplo e desolador de quase dois séculos que alternam longos períodos de mútua indiferença e suspicácia com curtos momentos de convergência. Se a história nos oferece algo, é a evidência de que somente a vontade deliberada dos dois governos de liderar um processo de aproximação bilateral permitiu retirar os dois países da inércia de rivalidade e distanciamento.

Na segunda parte, identificam-se as diferenças dos processos de desenvolvimento de Brasil e de Argentina e seus importantes reflexos, que repercutem até hoje e continuarão a repercutir, sobre a maneira como cada um dos países enxerga o outro e concebe, a seu modo, o que deve ser uma “aliança estratégica”. Aqui, a principal lição é que as lideranças e as burocracias devem reconhecer e levar em conta as diferentes percepções e prioridades dos dois países a fim de se chegar a uma melhor complementaridade de interesses e a uma maior afinidade no estabelecimento de iniciativas e ações conjuntas. Como não podia deixar de ser, Brasil e Argentina não são iguais, não adotam modelos idênticos de desenvolvimento e não vêem o mundo com as mesmas lentes, e tudo isso tem de ser levado em conta nos processos decisórios dos dois lados.

Na terceira parte, examina-se o principal instrumento e motor da aproximação entre Brasil e Argentina: o Mercosul. Buscam-se avaliar os fatores para o impulso original e para a atual desaceleração do bloco, e adianta-se uma hipótese que se aplica tanto ao agrupamento como um todo quanto ao relacionamento entre Brasil e Argentina em particular: vivemos um momento em que continuar a “empurrar com a barriga” significará um retrocesso, e somente um salto qualitativo em relação à integração que se atingiu evitará a erosão das conquistas dos anos 90.

Na quarta e última parte, conclusiva e mais concretamente propositiva, avaliam-se os papéis diferenciados que podem caber a Brasil e Argentina na consolidação de uma “aliança estratégica”. Aqui, a conclusão é a de que, embora a economia argentina dependa mais da brasileira do que vice-versa, cabe ao Brasil exercer um papel mais engajado (“protagônico”, se

o termo não desse margem a interpretações incorretas) — com custos e benefícios correspondentes — na valorização do relacionamento bilateral, sem a expectativa, irrealista e injustificada, de um alinhamento incondicional do vizinho a todas as posições brasileiras. Concessões na área econômica terão de ser feitas de parte a parte, com generosidade, mas devem ser avaliadas principalmente por seus méritos econômicos para ambos os países, sem a ilusão de imaginar que, por conta de uma dependência comercial ou financeira, um dos parceiros abrirá mão de sua política externa ou de sua própria identidade e projeção internacional. Todos os exemplos de integração apontam para a preservação de alguma autonomia da esfera política em relação à econômica. O grande desafio de Brasil e Argentina é aprofundar a integração de suas respectivas economias, culturas e sociedades, procurando, ao mesmo tempo, desenvolver uma crescente afinidade naqueles setores onde, como demonstram os exemplos da Europa e da América do Norte, há sempre menor disposição para uma integração efetiva, por naturais resistências de soberania e auto-imagem, como é o caso do núcleo duro da política externa, com os temas de defesa, segurança internacional e alianças com terceiros países.

### **Breve apanhado histórico das relações bilaterais**

A aproximação entre Brasil e Argentina desde os anos 80 é tanto mais formidável quando se tem em conta que uma efetiva cooperação bilateral terá sido antes a exceção do que a regra em quase duzentos anos de história. Desde a Independência, o relacionamento entre os dois vizinhos foi marcado menos por uma gradual aproximação do que por altos e baixos de cooperação e conflito.

Essa ambivalência do relacionamento bilateral explica-se, em parte, pelo passado colonial. Brasil e Argentina herdaram uma rivalidade entre dois impérios europeus cujo ponto de encontro na América do Sul era uma fronteira que oscilou por mais de três séculos, ao sabor das migrações, dos tratados e das armas. Na Bacia do Prata, chocavam-se um Portugal desejoso de conquistar a Banda Oriental, mas sem condições de povoá-lo, e uma Espanha que, embora capaz de povoá-lo, privilegiava as minas do altiplano. Desde a fundação da Colônia do Sacramento, em 1680, a margem esquerda do Prata será a principal região de disputa entre os dois impérios, e a freqüente instabilidade dos limites entre o Vice-reinado do Prata e a colônia portuguesa acabará por marcar as relações entre as futuras nações independentes.

A Independência não eliminou a controvérsia sobre os limites entre os dois novos países – o que teria de esperar o fim do século XIX – e ainda criou uma nova fonte de conflitos: a disputa pelo controle dos pequenos Estados na Bacia do Prata. Até 1850, serão frequentes as guerras entre o Império brasileiro e as Províncias Unidas do Rio da Prata, em confronto não apenas pela definição de seus territórios, mas principalmente pelos destinos de Uruguai e Paraguai. Somente a queda de Rosas, em 1852, e a aliança na Guerra do Paraguai abrem um período de relativa distensão entre Brasil e Argentina, o que permitirá, mais tarde, a solução para a controvérsia em torno do território de Palmas e o estabelecimento definitivo das fronteiras. Apesar das desconfianças mútuas, um esboço de cooperação tornava-se possível com a progressiva determinação dos territórios de todos os Estados da região, inclusive Uruguai e Paraguai, e com o reconhecimento de um relativo equilíbrio de poder entre Brasil e Argentina.

Superados os graves problemas de natureza territorial, o relacionamento entre Brasil e Argentina ao longo de grande parte do século seguinte, o século XX, será marcado não exatamente pela aproximação, mas, em boa medida, pela herança de desconfiança recíproca. As guerras desaparecem, mas dão lugar a algumas crises diplomáticas ou a longos interregnos de mútua indiferença. A exemplo do que ocorrera no período colonial, Brasil e Argentina continuavam voltados essencialmente para outros continentes, de costas para os vizinhos, em busca de parcerias econômicas e políticas além-mar, como demonstrava a própria estrutura do comércio exterior dos dois países. O ligeiro aumento do intercâmbio econômico bilateral em meados do século e o tímido reconhecimento de que ambos comungavam a condição de países dependentes, periféricos e agroexportadores não foram suficientes para reverter a inércia de suspeitas enraizadas no passado. Grosso modo, pode-se dizer que o relacionamento bilateral até os anos 80 do século XX foi marcado, de um lado, por duas grandes crises diplomáticas — o confronto Zeballos-Rio Branco na primeira década e a questão de Itaipu nos anos 70 — e, de outro, por um longo período intermediário em que os dois países pareciam pertencer a continentes distintos.

Há um importante ensinamento a extrair das duas crises diplomáticas. Observando-se os dois momentos apontados – a primeira década e os anos 70 – o que se nota é que ambos correspondem a períodos de relativa quebra do equilíbrio de poder entre Brasil e Argentina, devido ao crescimento acelerado de um dos dois países. De uma forma simplificada, é possível

afirmar que a desproporção entre o surto econômico de um país e a estagnação do outro acarretava um desequilíbrio entre uma diplomacia mais protagônica e outra mais reativa, voltada para uma espécie de política de contenção. A “*montée en puissance*” do vizinho quebra o precário equilíbrio bilateral e reaviva desconfianças e rivalidades, gerando iniciativas externas menos cooperativas e criando as condições para o aparecimento de crises diplomáticas.

O primeiro exemplo é o da crise de começos do século, personificada nos embates entre os dois chanceleres, Estanislao Zeballos e Barão do Rio Branco. Naquele momento, evidenciava-se a crescente projeção econômica e política da Argentina no cenário regional e internacional, em decorrência do surto de crescimento iniciado em 1880 e alavancado pelo acesso aos mercados europeus e pela parceria com a então hegemônica Inglaterra. O Brasil, em contraste, passava por um período de crises políticas — a decadência do Império e a transição conturbada para a República — e de impasse econômico — a desmontagem do sistema escravista e a consolidação de um modelo agroexportador menos afortunado e eficiente que o argentino. A desproporção entre os dois países — uma Argentina pujante e um Brasil em estagnação — repercute sobre suas políticas externas: a diplomacia argentina se reveste do mito de interlocutora da Europa e de uma espécie de “*destino manifesto*” para a hegemonia regional, o que gera maiores desconfianças dos países vizinhos, ao passo que a diplomacia brasileira parece concentrar-se, entre outros objetivos, na tentativa de reequilibrar o balanço de forças na região e em resolver seus limites territoriais. Diversas das principais iniciativas da Chancelaria de Rio Branco podem ser, direta ou indiretamente, relacionadas à preocupação com certo desequilíbrio de forças entre os dois vizinhos: a aproximação com os Estados Unidos visava a desenvolver uma relação especial que, entre outras razões, contrabalançasse o aumento do poderio argentino no continente; as soluções para as disputas de fronteiras com terceiros países servia, indiretamente, para “limpar o terreno” de outros focos eventuais de conflito; e o programa naval brasileiro pretendia reequilibrar a correlação de forças militares na região. Talvez seja um exagero afirmar, como o historiador Stanley Hilton, que a estratégia de Rio Branco era de um efetivo “*containment*”, mas há de fato algo de necessariamente “reativo” na diplomacia brasileira de então, confrontada com o agigantamento argentino.

A outra importante crise diplomática — em torno da construção de Itaipu — obedece a um processo de características um tanto semelhantes, mas dessa vez com papéis invertidos.

Como se sabe, os anos 70 coroam um longo período, iniciado nos anos 30, de crescimento econômico acelerado no Brasil e de reformulação do sistema produtivo nacional, no sentido de uma ampla industrialização. Nesse mesmo período, a Argentina sofreu não a crise, mas o lento declínio da importância e do alcance internacional do seu modelo agroexportador, sem que este chegasse a perder, para os núcleos isolados de industrialização, sua condição de centro da economia do país. O resultado dos ritmos diferenciados de crescimento foi não apenas a dissolução do diferencial econômico em favor da Argentina, mas também o progressivo aparecimento de nova desproporção, agora em favor do Brasil, o que se refletia, por exemplo, no aumento da projeção econômica e política brasileira no continente sul-americano.

O surto econômico brasileiro de quatro décadas criou novos interesses do País junto a Estados vizinhos, como Paraguai e Bolívia, menos pela busca de mercados consumidores do que pela necessidade de utilização conjunta da rede hidrográfica e de outras fontes de energia que sustentassem a velocidade de crescimento do parque industrial brasileiro. Essa combinação de “milagre econômico” no Brasil e de maior penetração brasileira na vizinhança comum aos dois países, temperada por visões geopolíticas dos militares dos dois lados, gerou, como consequência quase inevitável, uma maior desconfiança e suscetibilidade argentina, simbolizadas de modo emblemático na reação à construção de Itaipu. Nesse caso, retroalimentaram-se o excesso de suspicácia da parte argentina e um inegável elemento unilateralista na posição brasileira, o que acabou criando um conflito de alcance internacional desnecessariamente amplo (inclusive com o embate na ONU sobre a questão da anuência prévia), aumentou os custos de construção da usina (as agências multilaterais reduziram sua participação no financiamento) e azedou por uma década inteira as relações bilaterais, até o recuo de parte a parte em 1979, com o acordo Itaipu-Corpus.

O exame desses dois conflitos diplomáticos entre Brasil e Argentina oferece algumas lições que devem ser retidas pelos formuladores e analistas de política externa dos dois países. A primeira é que desequilíbrios de poder entre os dois vizinhos e, principalmente, um grande descompasso no ritmo de crescimento das duas economias geram naturais desconfianças quanto a possíveis veleidades hegemônicas, o que se reflete quase sempre na busca de contrapesos externos, em especial na idéia de aliança privilegiada com os EUA (como, por exemplo, na discreta “unwritten alliance” do Barão do Rio Branco e nas explícitas “relações carnis” de Di

Tella). Nesses casos, é preciso “desinflar” as desconfianças dos dois lados: tanto o governo do país em aparente desvantagem deveria evitar interpretar o crescimento do parceiro como aspiração automática a hegemonismo, quanto o governo do país em aparente ascensão deveria relativizar a importância dos impulsos reativos do vizinho, em especial a busca de relações especiais com outros países, sempre, naturalmente, que isto não lhe cause prejuízos concretos. Ao Brasil, por exemplo, e isso é um ensinamento que vale para o momento atual, é necessário sim certo “sangue frio” e “paciência estratégica” (não a indiferença) ante iniciativas de alinhamento argentino com os EUA, sempre que não signifiquem danos concretos aos nossos interesses econômicos e políticos, mesmo porque, se os papéis estivessem invertidos, a dinâmica poderia ser semelhante, mas apenas com os sinais trocados. A busca de realinhamentos que “compensem” desequilíbrios regionais aparentes ou reais não costuma ser o resultado de escolhas ideológicas ou culturais (a Argentina, por exemplo, esteve tradicionalmente, ao longo de sua história, mais distante dos EUA do que o Brasil), mas sim um efeito da própria mecânica da balança de poder regional.

Um segundo elemento a extrair da histórica diplomática recente de Brasil e Argentina é a importância do empenho político dos governos, e dos líderes em particular, em superar a inércia de desconfiança e distanciamento. Por mais que as variações de poder econômico e político entre os dois países influenciem as visões de cada lado, há um elemento por assim dizer “voluntarista” e mesmo “personalista” que também é determinante das opções diplomáticas. Faltaram na história comum de Brasil e Argentina ao longo do século passado lideranças efetivamente convencidas da centralidade do relacionamento bilateral, como viria a acontecer apenas nos anos 80 e 90 e, em especial, com a subida ao poder dos ex-presidentes Sarney e Alfonsín. Historicamente, a inércia do passado de rivalidades jogou contra a aproximação bilateral, e somente a vontade deliberada de superá-la, ao custo de enfrentar resistências internas dos dois lados, pôde reverter o curso então mais cômodo e natural.

### **Diferenças de visão**

Um elemento indispensável na construção de uma “aliança estratégica” é o reconhecimento mútuo das diferenças. Somente se constroem bases sólidas e duradouras para uma relação especial entre dois países com a identificação clara e franca das peculiaridades, de parte a parte, dos respectivos paradigmas de desenvolvimento econômico e político. A maneira como um país

se desenvolve molda, em grande medida, suas instituições e a mentalidade de governo. Nem sempre as principais barreiras à convergência de posições e à cooperação entre dois países são as desconfianças e rivalidades passadas; muitas vezes, há visões e interesses genuínos de difícil conciliação, que só não são percebidas como tais por falta de compreensão e conhecimento mútuo.

No caso específico de Brasil e Argentina, para além dos elementos culturais comuns, é preciso reconhecer — e levar em conta nos processos decisórios de ambos — que os dois países evoluíram de forma diferente, adotaram modelos de desenvolvimento que não são idênticos e, portanto, apresentam algumas visões ligeiramente distintas sobre temas como fatores do crescimento econômico, modelos ideais de produção, participação do Estado na economia e grau de exposição internacional. Toda aliança consiste na identificação e articulação de diferenças e, apesar da vizinhança, Brasil e Argentina ainda são vastamente ignorantes sobre o vizinho.

O processo de desenvolvimento argentino esteve intimamente associado à grande prodigalidade de seu território, em termos de fertilidade agrícola, de abundância de recursos minerais e energéticos e de proeminência do Estuário do Prata. O período áureo de maior crescimento do país, de fins do século XIX às primeiras décadas do século XX, combinou rápido desenvolvimento da agropecuária; baixa participação direta do Estado na produção; penetração de mercados internacionais; e elevado peso do comércio exterior no produto do país e como fator da prosperidade nacional. A Argentina chegou a viver momentos em que ganhou força uma visão um pouco mais industrializante ou intervencionista, como os anos 50 e 60 ou mesmo recentemente, com o enfoque de proteção setorial por meio da aplicação um tanto arbitrária de medidas de defesa comercial, mas o imaginário econômico argentino ainda é, como não podia deixar de ser, fortemente marcado pela idéia do aproveitamento quase que espontâneo das vantagens comparativas naturais e pela associação entre acesso a mercados internacionais e crescimento doméstico acelerado.

O caso do Brasil é bastante diverso. Com um território mais vasto, mas menos abençoado que o argentino, em termos de fertilidade natural e recursos energéticos, como carvão, petróleo e gás, e com uma estrutura hidrográfica introvertida, o modelo de desenvolvimento econômico brasileiro acabou deslocando-se, em boa dose, da exportação de recursos naturais para a ênfase no mercado interno e para o processo de industrialização. O nosso momento áureo de

crescimento, entre 1930 e 1980, caracterizou-se, em contraste com o apogeu argentino, por alta intervenção do Estado na economia; ênfase na industrialização de base; proteção do mercado doméstico; e baixa penetração dos mercados internacionais. Em decorrência das crises econômicas externas que penalizavam mais a produção brasileira do que a argentina no mercado internacional (afinal, os nossos produtos de sobremesa, como café e açúcar, eram mais vulneráveis do que o menu argentino, de carne e trigo), a aposta do Brasil na agroexportação logo deu lugar, e com resultados exitosos, à substituição de importações como eixo fundamental do desenvolvimento por cinco décadas, período em que se verificou um crescimento inigualado por qualquer outro país.

Essas diferentes “histórias de sucesso” do passado, e as distintas percepções nacionais delas decorrentes, não podem ser ignoradas na conformação de uma “aliança estratégica” entre Brasil e Argentina. Nas duas últimas décadas, ocorreu, é verdade, uma crescente aproximação de paradigmas entre os dois países, ditada por inevitáveis adaptações à própria dinâmica da economia internacional, mas importantes diferenças de visão ainda sobrevivem. De fato, tanto o Brasil reavaliou seu modelo de substituição de importações, no sentido de aumentar a exposição internacional e de reduzir a ingerência direta do Estado, como a Argentina parece ter freado o processo de desindustrialização dos anos 70. O Mercosul, inimaginável em décadas anteriores, é resultado dessa crescente convergência de paradigmas, em que, em linhas gerais, o Brasil aceitou apostar numa abertura comercial gradual, reduzindo suas tarifas tradicionalmente muito altas, e a Argentina dispôs-se a adotar maior proteção ante terceiros países em determinados setores, ambos em nome do acesso preferencial a seus respectivos mercados. Acontece que essa aproximação de visões não eliminou, de todo, algumas diferenças de prioridades, e isso se reflete não apenas na atribulada administração da união aduaneira pelos dois países, mas principalmente na difícil elaboração de estratégias e políticas comuns que constituiriam o salto necessário para aprofundar a integração entre as duas economias.

A dificuldade, que será examinada mais adiante, de se avançar no estabelecimento de disciplinas comuns do Mercosul em áreas relacionadas direta ou indiretamente à política industrial (como subsídios e normas de investimentos) não pode ser devidamente compreendida pelos dois lados sem um reconhecimento daquelas importantes diferenças históricas e culturais de enfoque, que mal ou bem ainda persistem no diálogo entre os dois países. Isso não significa que,

numa atitude resignada, as divergências devam ser gravadas em pedra como inconciliáveis; significa, ao contrário, que os dois países devem reconhecer que as posições divergentes decorrem de caminhos históricos e mentalidades próprias que não podem deixar de ser levados em conta no processo necessário e saudável de aproximação e acomodação de posições. A mensagem aqui é a de que os dois países precisam compreender melhor, e na medida do possível aceitar, as razões do vizinho para melhor negociar acordos e disciplinas comuns. Brasil e Argentina precisam, cada vez mais, reconhecer que as políticas e iniciativas conjuntas não poderão ser uma cópia nem de um nem de outro, mas um reflexo da combinação dos modelos e de mentalidades, e isso é que é o grande desafio para os dois governos.

O que dá, hoje, certo otimismo quando se vislumbra essa enorme tarefa é o fato de que tanto o Brasil como a Argentina estão atravessando um momento de reavaliação de seus modelos de desenvolvimento nacional, em que há certa margem de manobra para adaptações e, se houver vontade política, para uma acomodação positiva de interesses. O dilema brasileiro é o de como estimular a produção nacional com um Estado forçosamente mais enxuto; para isso, há um genuíno esforço de modernizar a economia em novas bases, com ênfase primordial no investimento privado e com maior penetração nos mercados externos. Já o dilema argentino é o de apostar ou não num modelo industrializante que reduza a dependência da agroexportação e de certa cultura rentista. A Argentina vive hoje a dúvida dos exemplos a seguir: há um debate muito atual sobre se o país quer adotar uma espécie de modelo chileno, com um sistema produtivo menos diversificado mas com alta penetração internacional, ou um modelo mais próximo do brasileiro, com preservação e ampliação da base industrial. Por não ser nem o Chile nem o Brasil, a Argentina seguirá, muito provavelmente, um caminho híbrido e intermediário. Há, portanto, considerável espaço de convergência entre os dois países, mas, em nome do bem maior que é integração econômica e a estabilidade política da região, concessões terão de ser feitas de ambos os lados. Um exame específico de algumas questões pendentes do Mercosul ajudará a melhor contextualizar esse problema.

### **Mercosul como cimento**

Como se viu na primeira parte desse trabalho, se a desconfiança entre Brasil e Argentina sofre um primeiro golpe com o acordo Itaipu-Corpus, de 1979 (e também com o apoio brasileiro

à Argentina durante a Guerra das Malvinas, em 1982) e se o primeiro impulso verdadeiramente integrador acontece nas presidências de Sarney e Alfonsín, quando são assinados diversos acordos em áreas sensíveis, é somente com a criação do Mercosul, entre 1991 e 1994, que a aproximação bilateral ganha seu motor principal e seu maior instrumento de consolidação. Concebido originalmente com a expectativa de que a integração econômica pudesse consolidar a distensão política, o Mercosul acabou por ganhar uma dinâmica muito particular e exitosa, que se prestou tanto a lastrear as reformas econômicas empreendidas pelos quatro países como a gerar iniciativas de cooperação para além do campo econômico-comercial.

Podem ser identificadas três fases distintas do Mercosul. Durante a primeira, entre 1991 e 1994, ou seja, do Tratado de Assunção ao Protocolo de Ouro Preto, estabelece-se o desenho geral do bloco, sob a forma de uma união aduaneira. É o momento de definição de suas linhas gerais e de confirmação do compromisso dos quatro governos de inaugurar um processo de integração efetiva no Cone Sul. Uma segunda fase, de 1995 a 1998, caracteriza-se, de um lado, pela consolidação do arcabouço legal e institucional estabelecido até 1994 e, de outro, pela expressiva expansão do comércio intrabloco, o que legitima pelo lado da economia real a iniciativa dos quatro governos. É o momento áureo da aceleração comercial. Uma terceira fase, que se inicia em 1999, com a recessão argentina e a desvalorização cambial brasileira, e se estende até hoje, é marcada pela crise econômica na região e por certa paralisia de iniciativa. Esse é o momento em que os quatro países, imersos em suas dificuldades econômicas internas, e mais vulneráveis a grupos de pressão, chafurdam em controvérsias tópicas e hesitam dar os saltos novos e necessários para o aprofundamento do processo de integração.

O que interessa aqui é discutir essa última fase e as maneiras de superá-la. O primeiro passo é ter clareza de diagnóstico sobre o que aconteceu e vem acontecendo ao longo desse últimos anos: os governos de Brasil e de Argentina acomodaram-se, no sentido de sempre adotar medidas e linhas de ação de baixo custo doméstico, que não afetam a discricionariedade na formulação de suas políticas nacionais, mesmo ao arripio de interesses cruciais dos demais parceiros. Nesses quatro últimos anos, quase sempre foram privilegiados os objetivos de alcance mais setorial e imediato, em detrimento de ganhos de longo prazo que decorreriam do aperfeiçoamento da união aduaneira como tal e da construção de novas bases para uma integração ampliada e mais profunda. O resultado é que foram acumulando-se problemas como as perfurações

da TEC; o tratamento excepcional dado a setores específicos, como o de açúcar; a falta de avanços no arcabouço comum de investimentos, serviços, subsídios e defesa comercial; e a baixa internalização das normas aprovadas. Enquanto o comércio crescia, dificuldades como essas eram ofuscadas pelo sucesso; com a crise de 1999 e a queda do intercâmbio intrabloco, as imperfeições tornaram-se gritantes e passaram a afetar a própria credibilidade da iniciativa de integração junto à opinião pública e aos governos.

Por trás de todas esses problemas está a dificuldade, em ambos os países, de conviver com inevitáveis elementos de supranacionalidade e com um verdadeiro espírito de integração. De fato, o grande obstáculo, no Brasil e na Argentina, para um efetivo “investimento” no projeto Mercosul é a ambigüidade com que, para além da retórica do discurso pró-integração, diversos setores das duas sociedades e dos dois governos avaliam o bloco. Está longe de ser consensual a percepção de que o Mercosul é antes essência do que contingência para cada um dos dois países. É ainda precária a consciência de que a única maneira de fazer sobreviver o Mercosul é considerá-lo como parte do projeto nacional brasileiro e do projeto nacional argentino e reconhecer que os sócios no bloco devem ser levados em conta no processo decisório nacional de diversos temas que têm profundas implicações para o vizinho. A opção estratégica, presente no Tratado de Assunção e no Protocolo de Ouro Preto, em favor de uma integração profunda, e não de uma simples área de livre comércio, exige a assimilação, até agora incompleta nos quatro países, e principalmente nos dois sócios maiores, de um enfoque efetivamente regional. Não há alternativa: ou se admite que o Mercosul é parte essencial de cada um dos quatro países e que, portanto, os governos nacionais não podem ignorar as eventuais implicações de suas decisões sobre os vizinhos, ou o Mercosul fracassará como projeto de integração profunda e, por extensão, como elemento aglutinador no Cone Sul.

Não se trata de desejar tolher a ação do Estado brasileiro ou do Estado argentino em função de interesses menores e particularistas do vizinho; tampouco se trata de compartilhar decisões em situações excepcionais em que o processo de consulta prévia bilateral ou intra-Mercosul é virtualmente impossível por motivos de força maior, como foi o caso da desvalorização cambial brasileira de 1999. Trata-se apenas de admitir que, por terem um alcance também regional, muitas das decisões e políticas devem passar, na medida do possível, por um processo prévio de informação, consulta e coordenação com os demais parceiros e, quando isto não for

viável, devem ser levadas em conta num balanço total de custos e benefícios distribuídos entre os quatro países.

Há diversos exemplos de relativa unilateralidade e de falta de coordenação intrabloco, e talvez um dos mais emblemático de todos tenha sido o estabelecimento pelo Brasil do regime automotivo, entre 1995 e 1996. A questão da conveniência da consulta e informação aos parceiros do Mercosul foi introduzida nas discussões internas, no Brasil, sobre a definição do regime, em função das evidentes implicações que a nova política tarifária setorial e de incentivos fiscais teria sobre os fluxos de investimentos na região. Prevaleceu, no entanto, a tese de que o tema não seria objeto de coordenação com a Argentina e demais parceiros no Mercosul, o que, sem dúvida, trouxe ganhos imediatos de agilização do processo decisório, mas acabou gerando um considerável passivo de desconfiança de longo prazo e proporcionou aos demais países e, em particular à Argentina, uma bandeira a ser desfraldada sempre que se vislumbrasse o aprofundamento do Mercosul: a necessidade de aceitação pelo Brasil de uma harmonização ou mesmo eliminação dos regimes de incentivos regionais. Esforços pelo Brasil de coordenação intra-Mercosul em 1995 e 1996 não teriam eliminado, é verdade, o interesse da Argentina, decorrente de sua própria orientação governamental de então, em “nivelar por baixo” a concessão de incentivos regionais dentro do Mercosul, mas poderiam ter evitado a transformação do tema numa espécie de questão de honra e mote permanente dos parceiros brasileiros nas negociações subseqüentes sobre este e outros temas.

O que se vive hoje, no Mercosul, é um dilema crucial: está-se esgotando o espaço de manobra para a mentalidade de manter a integração a “meia marcha”, com baixas concessões de parte a parte e escassos resultados concretos.

Seja por razões externas, como a multiplicação de iniciativas comerciais diluidoras de esquemas preferenciais prévios, seja por razões internas ao bloco, como a crise de credibilidade decorrente da atual fragilidade econômica nos quatro países, as ameaças à sobrevivência do Mercosul são hoje consideráveis, e somente um firme compromisso do Brasil e da Argentina, como principais lideranças, no sentido de dar um passo adiante no processo de integração, poderá preservar o agrupamento. Adiar decisões e novas etapas de integração deixou de ser uma opção, pelo simples fato de que, com as atuais imperfeições da zona de livre comércio e da união aduaneira e com a incipiência de acordos comuns em

diversas áreas, o Mercosul como está corre o risco de perder relevância e sentido dentro de muito pouco tempo.

Há sinais importantes de renovação do fôlego da iniciativa. A assinatura do Protocolo de Olivos, a criação da Secretaria Técnica, o compromisso de Brasil e Argentina de trabalhar na direção de uma coordenação macroeconômica, com vistas a uma futura moeda comum, o empenho em incluir o temário social, e a prioridade atribuída pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva ao Mercosul como projeto estratégico para o Brasil são, todos, passos muito relevantes, mas a verdade é que Brasil e Argentina precisam, concretamente, ir além, engajando-se na correção dos problemas acumulados e no estabelecimento de acordos comuns essenciais, como nas áreas de investimentos, serviços e defesa comercial. É também fundamental criar mecanismos de financiamento conjunto, à maneira de um Banco do Mercosul, que permitam ampliar a infraestrutura do bloco, para que a expansão dos intercâmbios entre os países não seja tolhida pela falta dos meios de integrar.

Tanto a área financeira quanto a de coordenação macroeconômica, cambial e monetária abrem novos caminhos para o Mercosul, ao remodelar o próprio desenho geral da integração entre os quatro. Se a primeira década do Mercosul foi marcada fundamentalmente pela construção de um arcabouço de integração na área comercial (e o elemento fundamental é a união aduaneira), o período que agora se inaugura poderá ser lembrado mais adiante como o de construção das bases de uma integração financeira e monetária. Há muito o que fazer ainda na área comercial, a começar pela eliminação das imperfeições da zona de livre comércio (exclusão do açúcar, uso de defesa comercial intra-zona) e da união aduaneira (lista de exceções, perfurações com terceiros países), mas é natural que os avanços mais significativos do Mercosul concentrem-se daqui por diante em áreas novas, das quais a de coordenação das economias e de financiamento da integração estão entre as mais promissoras.

Esses novos passos não poderão ser dados, no entanto, se não houver o reconhecimento de que o Mercosul chegou a um estágio em que somente o aumento de sua institucionalização, e da incorporação de alguns elementos de supranacionalidade, poderá retirar-nos do aguerrido encastelamento em torno de políticas nacionais isoladas e impermeáveis à vizinhança. Essa questão básica da institucionalização incide, ao mesmo tempo, sobre a qualidade do funcionamento do Mercosul, sobre o grau de engajamento dos quatro sócios e sobre a própria credibilidade externa do bloco.

O Brasil tem adotado, desde os começos da construção do Mercosul, uma posição refratária às propostas de ampliação da estrutura institucional. O argumento tradicionalmente usado por nós é o da necessidade da manutenção de um Mercosul desburocratizado, ágil, assentado num processo decisório flexível, que teria funcionado razoavelmente bem desde o começo, sem que os países tivessem que gastar significativos recursos humanos e financeiros numa estrutura pesada e centralizadora. Argumento à parte, a motivação fundamental da resistência brasileira é uma preocupação muito justificada com os riscos de que o estabelecimento de estruturas independentes e supranacionais no Mercosul limite a liberdade de atuação do país mais forte do bloco e o subordine a interesses e posições ditadas pelos países menores.

Ocorre que essa posição do Brasil está se tornando cada vez menos funcional, seja ao propósito de fortalecer e aprofundar a integração entre os quatro, seja ao interesse específico brasileiro em manter as rédeas da evolução do bloco e evitar desvios indesejáveis. Em primeiro lugar, o argumento da flexibilidade, leveza e agilidade das instituições do Mercosul perdeu qualquer apelo pelo simples fato de que o agrupamento tem sofrido nos últimos anos uma crise básica de credibilidade derivada dos sinais de descoordenação e paralisia. Sem querer menosprezar a dimensão dos fatores negativos que desencadearam a crise atual, a começar pela vulnerabilidade externa dos quatro países, com reflexos no nível de crescimento e na questão do câmbio, o fato é que a estrutura institucional vigente no Mercosul se mostrou muito limitada para evitar, abrandar ou remediar situações de impasse e conflito entre os governos. A virtude da leveza institucional no momento da bonança se transformou no vício da inoperância no momento da crise.

Quanto aos receios do Brasil ante maior ingerência dos demais países sobre sua liberdade de ação, devemos avaliar muito cuidadosamente se os custos de resistir a um mínimo de supranacionalidade não se estão tornando elevados demais a esta altura da evolução do Mercosul, seja porque, com a atual estrutura institucional, tem-se avançado pouco na construção de acordos e normas comuns, seja porque o próprio tema da institucionalização surge freqüentemente como um dos tabus paralisadores das negociações como um todo.

Não se pode esquecer que, se certos aspectos de supranacionalidade embrionária no Mercosul poderiam incidir sobre a liberdade de ação brasileira, de igual maneira atingiriam os demais parceiros, o que poderia ter um efeito salutar de aumentar o grau de racionalidade das decisões no bloco e evitar desvios incompatíveis com o Mercosul. O exemplo da União Européia

é muito ilustrativo de uma incidência supranacional moderadora de comportamentos desviantes, e dos efeitos positivos do estabelecimento de um padrão de racionalidade de políticas públicas em diversas áreas, sem suprimir no fundo o poder de influência dos principais países.

A imagem interna e externa do Mercosul é afetada de modo negativo pela percepção de que, na falta de instituições mais permanentes (ou de um “endereço” próprio), o bloco estaria refém da conjuntura, sem lastro de permanência. Como até mesmo a união aduaneira tende a perder relevância com o tempo, caso se concretizem as propostas de zonas de livre comércio mais amplas (ALCA, UE-Mercosul) e se avance na desgravação tarifária multilateral, a importância do Mercosul será diretamente proporcional ao alcance das disciplinas e acordos comuns nas mais diversas áreas, bem como do amadurecimento e solidez das instituições do bloco.

É preciso um renovado e reforçado investimento do Brasil e da Argentina no projeto do Mercosul. Temos de dissipar quaisquer dúvidas remanescentes sobre a prioridade que, sem prejuízo de outras iniciativas e relacionamentos, atribuímos ao bloco e ao próprio entorno sul-americano. O Mercosul é e continuará a ser o nosso melhor instrumento para consolidar a estabilidade política subregional e para preparar os dois países para uma integração mais audaciosa na economia internacional.

### **O papéis de Brasil e Argentina**

Há alguns importantes fatores de resistência para um maior engajamento do Brasil e da Argentina na consolidação da aliança estratégica bilateral, os quais têm de ser admitidos, a fim de que, na medida das possibilidades, sejam superados com o tempo.

O primeiro deles é a inércia burocrática. A aliança estratégica hoje implica um compromisso com uma integração mais profunda, e integração mais profunda significa, por sua vez, como demonstrado pelo caso europeu, a paulatina renúncia de responsabilidade e poderes de decisão pelas burocracias dos países envolvidos, em favor de regras consensuadas e comuns. Brasil e Argentina não são exceções ao fenômeno universal do encastelamento das burocracias, e é preciso avançar no processo de conscientização interna dos governos de que a integração é um projeto de Estado e, portanto, exige certa ousadia de ações. No caso brasileiro, a determinação do Presidente da República e do Chanceler Celso Amorim de atribuírem a mais alta prioridade

às relações com a Argentina é o melhor ponto de partida possível, mas é necessário que essa determinação se infiltre burocracia abaixo e se traduza numa maior abertura dos diversos segmentos de governo ao diálogo bilateral.

O que é mais autêntico e justificado como resistência à aliança estratégica ou ao Mercosul são as pressões de setores específicos que se consideram ameaçados pela concorrência do vizinho. Nesse caso, cabe ao setor público desempenhar seu papel fundamental: avaliar o interesse específico à luz do balanço de perdas e ganhos, imediatos e de longo prazo, para o país como um todo. Aqui se encontram algumas dos maiores riscos de desgaste bilateral, como demonstra o caso do açúcar, e é preciso ter muita cautela e disposição para o diálogo, dos dois lados, para que controvérsias setoriais como essas não contaminem o projeto de integração e a própria idéia de que Brasil e Argentina devem consolidar uma aliança bilateral especial e privilegiada.

Um outro aspecto é o da baixa sensibilidade para o regional. Falta uma cultura da vizinhança, que é particularmente grave no caso brasileiro. Na Argentina, para o bem ou para o mal, o Brasil é um tema: é assunto cotidiano, matéria permanente de imprensa. No Brasil, em contrapartida, a Argentina desperta muito menor interesse, salvo em momentos de crise aguda, como a recente. É natural que esse desequilíbrio de atenções decorra do maior peso da economia brasileira para o vizinho, mas a verdade é que, se o Brasil já tem, tradicionalmente, uma visão um tanto autocentrada, resultado em parte da condição de país-continente, a nossa herança de excepcionalismo imperial lusófono entre repúblicas hispânicas se reflete até hoje na considerável ignorância do entorno, inclusive da Argentina. Daí a necessidade de conscientização, principalmente da burocracia governamental, a respeito do grau de interdependência e dos benefícios econômicos e políticos tanto da aliança com a Argentina como do Mercosul, a fim de que se comece a criar entre os agentes de governo uma verdadeira cultura de integração com os países vizinhos.

Mais grave do que a indiferença é, no entanto, certo sentimento, decadente mas ainda presente em bolsões nas burocracias dos dois lados, de rivalidade bilateral. Há setores que ainda perseveram numa visão muito estreita e equivocada de nacionalismo, de espécie de jogo de soma zero, em que não é relevante, ou mesmo não convém, a prosperidade da vizinhança, como se isso não tivesse efeitos muito concretos sobre seu próprio país. No caso da Argentina, o sentimento anti-brasileiro se manifesta de diversas formas, dos preconceitos do passado aos

temores recentes, como o alarde sobre a “Brasil-dependência”. No caso do Brasil, o sentimento anti-argentino tampouco é irrelevante, estando presente nos segmentos menos prováveis, até mesmo entre diplomatas do Itamaraty. Não é raro perceber uma espécie de “gut-feeling diplomacy” (“diplomacia de vísceras”), em que, turvados por preconceitos ou experiências pessoais, comprometemos nossa visão mais racional e desapaixonada do interesse nacional de longo prazo. Isso se expressa de formas sutis, em especial na recorrente avaliação do Mercosul e da relação bilateral com a Argentina como ônus, em que estaríamos fazendo concessões demais, como nas compras de trigo e petróleo.

Essas predisposições culturais e ideológicas nos impedem de entender e aceitar as insatisfações alheias, que de parte a parte têm as suas razões de ser. Muitos argentinos vêem o Brasil como um país que louva retoricamente a integração e a aliança estratégica bilateral, mas raramente consulta ou informa o parceiro em questões cruciais, dos benefícios fiscais do regime automotivo às iniciativas na América do Sul, passando pela mudança no câmbio. Reclamam que o que queremos não é um trabalho de coordenação efetivo, mas de cooptação, em que esperamos que a Argentina assine, a posteriori, um contrato de adesão a iniciativas e medidas brasileiras que já estariam tomadas de antemão.

Há algo que reconhecer aqui de nossa parte; por mais que exaltemos as relações bilaterais, a verdade é que a Argentina ainda não entrou inteiramente no “campo de visão” do funcionário governamental brasileiro na hora em que vai tomar uma decisão ou baixar uma medida. Isso se aplica a políticas públicas em geral e à política externa em particular, sempre com grandes riscos de desgaste. Um exemplo: o maior e necessário ativismo brasileiro no entorno sul-americano deverá levar em conta que a Argentina não apoiará facilmente o Brasil se não se sentir como co-participante ou mesmo “co-liderança” nesse processo. Por essa razão, é preciso aprofundar, como os chanceleres e os vice-chanceleres já começaram a fazer, o procedimento de consultas regulares e abrangentes no campo político, a fim de que decisões importantes na política externa dos dois países sejam efetivamente compartilhadas.

Compartilhar decisões com a Argentina não significa abdicar de uma natural liderança que cabe ao Brasil no entorno. Na verdade, talvez seja a única maneira de exercê-la, já que alienar a Argentina desse processo implicaria uma perda de projeção brasileira tanto regional quanto mundial. Há um agenda sul-americana imediata e muito delicada, que inclui a situação na

Colômbia e a administração da Tríplice Fronteira, onde, se não coordenarmos bem nossas posições com a Argentina, enfraqueceremos nossa capacidade de articulação e decisão no âmbito regional. Se, por força do desenho de hoje da balança de poder no Cone Sul, já seria naturalmente conveniente a um país como a Argentina buscar alianças externas que compensem certa dependência em relação ao Brasil, essa inclinação será tanto mais irresistível quanto menor for o interesse e a capacidade do Brasil de atribuir à Argentina a condição de verdadeiro aliado, no discurso e na prática. O Brasil é grande demais para não exercer certo ativismo regional, mas limitado em seus recursos e projeções para fazê-lo sozinho, e a Argentina é o parceiro mais natural nessa tarefa.

Dentro dessa concepção de aliança estratégica — profunda e abrangente — cabe ao Brasil, no entanto, por razões estruturais e conjunturais, inclusive a crise econômica e política que vive a Argentina, um papel propositivo e pró-ativo. Nunca o diferencial de poder do Brasil em relação aos vizinhos foi tão grande, em termos de tamanho e potencial da economia, de estabilidade e solidez das instituições políticas, e de capacidade e iniciativa internacional, o que cria uma evidente oportunidade, quase obrigação, de maior ativismo do País.

É compreensível que, da mesma maneira que ainda subsistem preconceitos em relação à Argentina, persistam também algumas resistências domésticas a essa atitude mais propositiva e protagônica do Brasil. Por razões históricas, a atitude predominante da política externa brasileira sempre foi e continua a ser o da moderação do exercício de lideranças alheias, pela própria fragilidade e marginalidade do País no quadro mais amplo das relações internacionais. Acertadamente, o discurso e a mentalidade diplomática no Brasil ainda estão voltados para o desenvolvimento de instrumentos de contenção do poder e para a criação de mecanismos de universalização e equalização dos processos decisórios internacionais. Protagonismo e liderança são termos quase sempre interpretados de maneira negativa no nosso vocabulário diplomático, e a associação à idéia de imperialismo é quase automática.

Ocorre que, gradualmente, ao menos no plano bilateral com a Argentina e regional na América do Sul, uma atuação mais ousada e propositiva do Brasil vai-se tornando não só mais natural — pela crescente singularização do País como a economia mais promissora e a democracia mais madura na região —, mas também mais necessária, pela maior interdependência regional em diversos aspectos, positivos ou negativos, da economia ao crime organizado.

Duas reflexões parecem necessárias sobre a natureza desse ativismo. A primeira é o reconhecimento de que um esforço de liderança regional não é incompatível com maior papel do Brasil em outros âmbitos. As opções não são excludentes; ao contrário, a presença internacional do Brasil, a sua imagem como ator relevante em contextos mais amplos, só tende a crescer quanto maior for o ativismo brasileiro nas relações com a Argentina e no seu entorno imediato. A criação do Mercosul e a própria convocação da Cúpula da América do Sul são dois exemplos disso: as duas iniciativas proporcionaram, em graus diferentes, um acréscimo de visibilidade e presença internacional do Brasil.

A segunda idéia é a de que custos há não somente para o exercício de liderança, mas também para a falta de liderança, embora estes sejam menos facilmente reconhecíveis e mensuráveis. É quase natural a resistência a pagar o preço de iniciativas comuns bilaterais e regionais que impliquem recursos significativos ou riscos de desgaste político entre um segmento ou outro de países da região, mas é preciso ter em conta que a falta de uma política que se poderia chamar de preventiva ou de longo prazo na construção de instrumentos de estabilidade regional pode gerar conseqüências muito negativas para o País. Isso é particularmente visível na atual conjuntura, em que os destinos nacionais são cada vez mais interligados e em que a completa diferenciação de um país no seu contexto regional é cada vez menos provável, como se demonstra em questões específicas, como as tendências de contágio regional na área financeira, de aumento da porosidade das fronteiras nacionais ou de generalização e homogeneização da imagem dos países de uma mesma região pela imprensa internacional, agências de crédito e de “rating” e, muitas vezes, pelos próprios investidores diretos. Em outras palavras, é uma temeridade imaginar que o Brasil conseguirá alcançar plena estabilidade e desenvolvimento em meio a uma vizinhança empobrecida do ponto de vista econômico, instável do ponto de vista político e desequilibrada do ponto de vista social.

O ponto delicado aqui é a maneira como se exerce certo protagonismo, sem que se suscitem demasiadas suspeitas de veleidades imperialistas. O exemplo do Mercosul mostra, no entanto, que eventuais ressentimentos para com o Brasil derivam mais de uma atitude de indiferença ou de desconsideração de efeitos das políticas brasileiras sobre o entorno do que propriamente de um papel mais ativo e protagônico do País como formulador e principal patrocinador de iniciativas comuns. Para usar uma imagem tosca, o Brasil incomoda mais quando se mexe sem

notar a presença alheia, como foi o caso do estabelecimento do regime automotivo, do que quando busca carregar os demais consigo.

O que se deve ter em mente é que a capacidade do Brasil de cobrar da Argentina um compromisso com a aliança estratégica e com o Mercosul, e mesmo de condenar desvios que acarretem custos econômicos e políticos para o País, é diretamente proporcional ao engajamento do Brasil na aliança bilateral e à assimilação de uma genuína mentalidade de integração. Ainda persiste uma espécie de “déficit” de liderança brasileira, inclusive na hora de reivindicar lealdade da Argentina e dos demais países ao espírito de integração, porque subsiste também nossa ambigüidade sobre se queremos ou não investir numa aliança estratégica de fato e arcar com os custos de coordenação com a Argentina. No caso do Mercosul em particular, falta-nos certa determinação e “precedência moral” para resolver definitivamente questões fundamentais como comércio de açúcar ou aplicação de defesa comercial intrazona porque, no fundo, falta-nos a convicção de que também de nossa parte nos adequaremos ao espírito e à norma de uma união aduaneira. Cobramos pouco da Argentina porque temos dúvidas sobre a conveniência de nossa própria lealdade ao vínculo bilateral.

Uma efetiva “aliança estratégica”, que inclua o aprofundamento do Mercosul, a ampliação do temário de iniciativas bilaterais para os mais diversos campos, inclusive o social, e a estreita coordenação de posições no cenário regional e mundial, é algo indispensável tanto para o Brasil como para a Argentina. Durante quase duzentos anos, repetimos a herança histórica de rivalidade ou indiferença, ao custo do desgaste interno e externo e da falta de aproveitamento de potencialidades comuns. Aos poucos, mais pela ação de lideranças particulares do que por um convencimento generalizado, fomos aprendendo que a nossa circunstância é cada vez mais um dado da vida dos dois países, e a geografia, independentemente de preferências ou inclinações particulares, é uma realidade inexorável da evolução econômica e política de qualquer Estado. A intensa aproximação bilateral e o nascimento do Mercosul são a melhor prova disso: por seu surpreendente sucesso em termos de distensão política e de resultados econômico-comerciais, não deixam de ser uma vingança tardia da geografia contra a história. Parar de investir no aprofundamento da aliança estratégica seria lutar novamente contra a geografia, contra nossos interesses e contra a melhor história recente de Brasil e Argentina.

O Dossiê CEBRI é uma publicação temática não periódica, sobre temas relevantes das relações internacionais como um todo e, em particular, da política externa brasileira.

Cada volume traz um artigo elaborado por um especialista no tema abordado, a convite do CEBRI.



CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
Rua Guilhermina Guinle, 127, Botafogo  
CEP 22270-060 Rio de Janeiro, RJ  
Tel: (21) 2219-4468 Fax: (21) 2537-5305  
E-mail: [cebri@cebri.org.br](mailto:cebri@cebri.org.br)  
[www.cebri.org.br](http://www.cebri.org.br)

