

Daniela Cristina Comin

**As relações argentino-brasileiras: identidade coletiva e suas
implicações no processo de construção do Mercosul**

Daniela Cristina Comin

**As relações argentino-brasileiras: identidade coletiva e suas
implicações no processo de construção do Mercosul**

Trabalho de Conclusão de Curso de Relações Internacionais apresentada à Faculdade de Filosofia e Ciências, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Campus de Marília, como requisito para obtenção do título de bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Tullo Vigevani

Marília

2007

Daniela Cristina Comin

**As relações argentino-brasileiras: identidade coletiva e suas
implicações no processo de construção do Mercosul**

Comissão Julgadora

TulloVigevani _____

Sérgio Luiz Cruz Aguilar _____

José Geraldo Alberto Bertoncini Poker _____

Marília, ____ de _____ de 2007

Aos meus pais

Agradecimentos

Gostaria de agradecer ao meu orientador, Prof. Dr. Tullo Vigevani, por sua contribuição imprescindível à minha formação acadêmica, sem a qual este trabalho não teria se concretizado.

Aos meus pais, pelo carinho, confiança e apoio incondicionais.

Aos meus professores, que de maneira direta ou indireta contribuiriam para minha formação.

A Fapesp, pelo auxílio financeiro.

Aos amigos Gustavo Faverão e Rodrigo Alves (este também meu professor) em primeiro lugar pela amizade, e também por terem sempre me ouvido pacientemente, e me ajudado através de nossas conversas muito produtivas; além de terem me feito acreditar que eu era “capaz”.

Aos funcionários da FFC-UNESP/Marília, principalmente ao pessoal do xérox; à Francisca; ao Rony e à Sylvia do Escritório de Pesquisa.

Ao Prof. Sérgio Aguilar, por sua colaboração em vários momentos deste trabalho.

Aos meus verdadeiros amigos que sempre acreditaram em mim e me deram apoio.

Ao meu querido Ro, pelo carinho e pela compreensão.

*“Porque sou do tamanho daquilo que vejo
e não do tamanho da minha altura”*
(Carlos Drummond de Andrade)

*“Pensamos muito mas sentimos pouco;
temos mais necessidade de espírito humano
do que de mecanização”*
(Charles Chaplin)

*“O homem não teria alcançado o possível se,
repetidas vezes, não tivesse tentado o impossível”*
(Max Weber)

“É na esfera política e pública que realizamos nossa condição humana”
(Hannah Arendt)

Resumo

Este trabalho analisa as relações argentino-brasileiras no período de 1985 a 1998. O principal objetivo é mostrar quais fatores possibilitaram que dois países historicamente rivais iniciassem um processo de cooperação que culminou em 1991 com a assinatura do Tratado de Assunção que previa a criação de um Mercado Comum. Além disso, analisa o processo de construção do Mercosul buscando as razões pela escolha de instituições intergovernamentais e também as consequências da restrita participação social no processo de integração regional. A Teoria Construtivista foi utilizada como eixo principal destas análises. Para tanto, trabalhou-se com análise bibliográfica e documentos oficiais do Mercosul.

Palavras-chave: Rivalidade. Cooperação. Teoria Construtivista. Mercosul. Intergovernamentalismo. Déficit democrático. Identidade coletiva.

Abstract

This paper analyzes the Brazilian-argentine relations from 1985 to 1998. It aims to show which factors allowed these historically rivalry countries to start a cooperating process that had its climatic moment in 1991, with the Treaty of Asunción that would start the Common Market creation. Besides that, it analyses Mercosul building process searching reasons for choosing intergovernmental institutions as well as the strict social participation in regional integrating process consequences. The Constructivism Theory was used as a leading mark in these analyses. For that, bibliographic analysis method and Mercosul official documents were used.

Keywords: Rivalry. Cooperation. Constructivism Theory. Mercosul. Intergovernmentalism. Democratic deficit. Collective identity.

Sumário

Introdução.....	10
Capítulo 1. As relações argentino-brasileiras no período anterior à Ata de Iguaçu.	12
1.1 A Guerra da Cisplatina	12
1.2. A Guerra do Paraguai	13
1.3 A questão das Missões.....	15
1.4 Os Armamentos Navais	15
1.5 O ABC	16
1.6 As Guerras Mundiais	16
1.7 O Peronismo e a “Terceira Posição”	17
1.8 A OPA e o Encontro da Uruguaiana	19
1.9 Os governos militares: as “fronteiras ideológicas”, Itaipu e a questão das Missões.	20
1.10 O pensamento geopolítico argentino e brasileiro e sua influência na construção da rivalidade	25
Capítulo 2. A Teoria Construtivista.....	37
Capítulo 3. A passagem da cultura Lockena para a cultura Kantiana: de rivais a amigos	47
Capítulo 4. A construção do Mercosul	71
Capítulo 5. Mercosul e o déficit democrático	87
5.1 A Comissão Parlamentar Conjunta (CPC)	88
5.2 Foro Consultivo Econômico-Social.....	91
Capítulo 6. Integração regional e identidade coletiva	93
Considerações Finais	101
Referências	105

Introdução

Este trabalho tem por objetivo analisar as relações entre Argentina e Brasil no período de 1985 a 1998, ou seja, desde a assinatura da Ata de Iguaçu entre os presidentes Alfonsín e Sarney, até o período que antecede a crise do Real e que viria a demonstrar a fragilidade do Mercosul.

Argentina e Brasil desde o período colonial eram países rivais e disputavam a hegemonia no Cone Sul. Porém, a partir da década de 1980, sobretudo, em 1985, tem-se início um processo de cooperação bilateral que culminaria em 1991 com a assinatura do Tratado de Assunção por estes dois países, mais Paraguai e Uruguai, criando o projeto de construção do Mercado Comum do Sul – ou Mercosul. Neste sentido, o principal objetivo é mostrar como dois países rivais passaram a partir de certo momento a cooperarem.

Além disso, o trabalho analisa quais as razões que levaram à adoção de instituições intergovernamentais e também verifica os problemas decorrentes da ausência de uma participação social no processo de integração regional.

Para tanto, trabalhou-se principalmente com o Construtivismo, e mais especificamente com o modelo teórico de Alexander Wendt que argumenta que a anarquia no sistema internacional não é uma constante como defendem as teorias clássicas. Assim, existiriam três culturas anárquicas: a hobbesiana, a lockeana e a kantiana. Em cada uma delas os atores assumem diferentes papéis: inimigo, rival e amigo. Os atores não se viam, assim, necessariamente como inimigos. A visão do “Outro” e de si mesmo depende do compartilhamento de idéias e valores – do conhecimento compartilhado – que constitui a estrutura, isto é, a cultura anárquica. A interação entre os atores pode, por sua vez, produzir novos conhecimentos e assim é possível explicar a mudança na estrutura.

Trabalhou-se com revisão bibliográfica sobre a Teoria Construtivista e obras relacionadas às relações argentino-brasileiras e em especial ao Mercosul. Documentos oficiais como Declarações, Tratados e alguns discursos também foram analisados. Além disso, utilizaram-se publicações editadas pelo Itamaraty do BILA – Boletim de Integração Latino-americana - e artigos de importantes revistas brasileiras como a RBPI (Revista Brasileira de Política Internacional), Contexto Internacional e Política Externa.

No primeiro capítulo foi feito um breve histórico das relações entre Argentina e Brasil no período anterior a 1985 a fim de explicar como a rivalidade foi construída ao longo de suas relações.

Em razão do ainda restrito conhecimento da Teoria Construtivista e para a melhor compreensão da análise proposta, dedicou-se o segundo capítulo ao estudo da mesma.

No terceiro capítulo foi feita uma análise dos fatores que permitiriam que Argentina e Brasil passassem no início da década de 1980 de uma cultura de rivalidade para outra de cooperação.

O quarto capítulo analisa o processo de construção do Mercosul mostrando como se desenvolveu a integração apontando os principais atores envolvidos e a forma como seu modelo institucional foi sendo configurado de acordo com os interesses de cada Estado-membro.

Por sua vez, no capítulo quinto trabalhou-se com a questão do déficit democrático do Mercosul, isto é, da ausência de uma participação social na integração. Analisaram-se as duas instituições que foram criadas com o objetivo de suprir tal déficit: a Comissão Parlamentar Conjunta e o Foro Consultivo Econômico Social.

Finalmente o capítulo sexto trata da importância da identidade coletiva ou da criação de um sentimento de pertencimento para a consolidação do Mercosul. Algumas sugestões são colocadas no que tange às medidas que poderiam levar à formação desta identidade.

Capítulo 1. As relações argentino-brasileiras no período anterior à Ata de Iguaçu.

A análise da bibliografia referente às relações entre Argentina e Brasil no período anterior a 1985, isto é data da assinatura da Declaração de Iguaçu, demonstrou que essa história de relações é caracterizada por “antagonismos e conflitos” (CAMARGO, 1987, p.21); por “avanços e recuos” (CANDEAS, 2005, p.173,); “é uma história de conflito e harmonia, de guerra e de paz, de rivalidades e disputas ideológicas, de cooperação e de integração”. (VEGAS, 1995, p.172). Assim, não se pode afirmar que Brasil e Argentina se viram ao longo de suas histórias como inimigos de fato, mas como países rivais.

A questão da rivalidade está relacionada em um primeiro momento à herança das disputas entre Espanha e Portugal, metrópoles de Argentina e Brasil, respectivamente, os quais se chocaram pelo domínio de territórios e, sobretudo, pelo domínio das águas da Bacia do Prata. Assim, a rivalidade entre Argentina e Brasil advém de antes mesmo de suas independências e permanece ao longo do tempo, com períodos de maior ou menor intensidade, sendo alimentada por idéias e teorias de políticos e geopolíticos argentinos e brasileiros.

Além disso, em muitos momentos, o distanciamento entre os dois países ocorreu em razão de suas vinculações com terceiros. A Argentina, por exemplo, sempre esteve mais vinculada à Europa, mais especificamente à Inglaterra, enquanto que o Brasil tradicionalmente manteve relações mais próximas aos Estados Unidos.

O estudo das bibliografias, tanto de autores brasileiros quanto argentinos, demonstrou que existiram momentos de maior rivalidade e cooperação tendo em vista o contexto ideológico que vivia cada um dos países. Além disso, nota-se que algumas teorias, sobretudo as do campo da geopolítica, influenciaram a construção de suas identidades e também a forma como cada um construiu a imagem do outro ao longo de suas relações.

1.1 A Guerra da Cisplatina

O primeiro grande momento em que a rivalidade fez-se presente foi durante a chamada Guerra da Cisplatina (1825-1828) que teve como principais conseqüências a independência do Uruguai (1828), a conquista da Inglaterra de navegar livremente no Rio da Prata e a derrota política e econômica da Argentina.

O conflito teve início porque a Província da Cisplatina, que tinha sido anexada ao Brasil, deu início à luta por sua independência passando a integrar o território que hoje compreende à Argentina, motivo que levou o Brasil a declarar guerra àquele país.

Segundo Candeas (2005), o Conflito da Banda Oriental, como também é chamado, era visto por D. Pedro I como uma questão de honra para o Império brasileiro. De acordo com ele, era presente na Argentina a idéia do “expansionismo imperial” brasileiro, idéia esta que será discutida posteriormente.

1.2. A Guerra do Paraguai

Um outro momento importante da história da Argentina e do Brasil foi a Guerra do Paraguai (1865-1870). Para se compreender o início desta guerra é necessário que se entenda o contexto da época e os diferentes interesses envolvidos.

Mesmo após sua independência em 1825, com o término do regime de Rosas, o Uruguai continuava sendo um país politicamente instável onde dois partidos, os *blancos* e os *colorados* disputavam o poder. Tal situação era instrumentalizada pelas potências desejosas para intervir no país. (FAUSTO; DEVOTO, 2004).

O Paraguai por sua vez, era um país fechado e autônomo e esta postura incomodava argentinos, brasileiros e britânicos (CANDEAS, 2005). Além disso, Solano Lopes que estava à frente do poder neste período, buscava uma alteração do equilíbrio de forças de forma a não mais depender de Buenos Aires. (FAUSTO; DEVOTO, 2004).

Paraguay ofrecía, pues, al observador extranjero, la fisonomía de una verdadera potencia mediterránea, libre de las presiones del capital internacional, autosuficiente y aislada. La aislación generó una natural desconfianza hacia el extranjero, en especial hacia los vecinos a los que se conocían pretensiones territoriales, y de esta desconfianza hacia el nacionalismo hubo poca distancia, la cual se recorrió insensiblemente. (FLORIA; BELSUNCE, 2004, p.251).

A Inglaterra interveio indiretamente no conflito através do financiamento do Brasil e da Argentina. Contudo, segundo Fausto e Devoto (2004), não há provas que este país desejava buscar consolidar sua hegemonia no Paraguai.

Quanto ao Brasil, a intervenção na guerra parece ter ocorrido, sobretudo, por percepções de caráter geoestratégico como a definição definitiva de suas fronteiras no sul do país. No caso da Argentina, havia a preocupação de que a instabilidade criada no Uruguai afetasse o Estado argentino ainda frágil principalmente em razão da influência de Urquiza, líder da província de Entre-Rios, que não aceitava o sistema federalista argentino sob a hegemonia de Buenos Aires. Além disso, a entrada da Argentina na guerra também se deveu à invasão da província de Corrientes por Solano Lopes, presidente do Paraguai.

Além dessas razões particulares, Fausto e Devoto (2004), apontam também a coincidência de governos ditos liberais nos três países que constituíram a Tríplice Aliança,

isto é, Argentina, Brasil e Uruguai, o que também teria contribuído para a formação da Aliança contra o ditador paraguaio, em nome de um suposto objetivo “civilizador”.

Como estopim da guerra pode-se apontar a invasão do Uruguai por Venâncio Flores do partido *colorado*, apoiado pelo Brasil, com o objetivo de derrubar o governo *blanco* de Bernardo Berro o qual contava com o apoio do governo argentino de Bartolomé Mitre.

O governo de Bernardo Berro temia uma invasão militar do Brasil por problemas de definição de fronteiras e pede ajuda ao Paraguai. Este intervém no conflito parecendo acreditar que a Argentina permaneceria neutra, principalmente em razão da rivalidade que existia entre este país e o Brasil. Contudo, a invasão da província de Corrientes por Solano Lopes leva a Argentina a mudar de posição e entrar no conflito juntamente com o Brasil e o Uruguai constituindo assim, a chamada Tríplice Aliança no ano de 1865.

De acordo com o Tratado os três países estavam

determinados a desajolar del poder a López, no hacer la paz por separado ni terminar la guerra sino por común acuerdo [...] contenía también anexos secretos con las reivindicaciones territoriales argentinas y brasileñas: el Chaco boreal para la Argentina y las Misiones jesuíticas para Brasil (VEGAS, 1995, p.174).

Ao final da guerra, desentendimentos entre o Brasil e a Argentina devido a questões de limites de territórios quase culminou em uma guerra entre os dois países. A Argentina queria ocupar toda a região do Chaco e o Brasil não lhe apoiou o que causou a retirada argentina das negociações. Tais questões foram resolvidas em 1876 com a assinatura do Tratado de Limites entre Argentina e Paraguai que colocou fim a ocupação militar brasileira neste último país. À Argentina coube desde a margem direita do Rio Paraguai até o rio Polcomayo, além da ilha do Cerrito. O presidente norte-americano Rutherford Hayes foi o árbitro da questão da Vila Ocidental dando ganho de causa ao Paraguai.

El 12 de noviembre de 1878 el presidente Hayes dio su fallo arbitral otorgando, sin exponer fundamentos, todo el territorio en litigio al Paraguay. Como dijo Cárcano, Paraguay había ganado en la paz lo que había perdido en la guerra. (FLORIA; BELSUNCE, 2004, p.273)

Embora Argentina e Brasil terem atuado do mesmo lado no conflito, ao seu término percebe-se que o temor do “expansionismo” ainda permanecia de ambos os lados.

1.3 A questão das Missões

A resolução da chamada “Questão das Missões” também foi um momento marcante na história das relações argentino-brasileiras quando se destacaram duas importantes figuras políticas dos dois países: Estanislao Zeballos e José Maria da Silva Paranhos, o Barão do Rio Branco.

O problema da região das Missões foi herdado da antiga rivalidade luso-espanhola e dizia respeito à demarcação de fronteiras entre os dois países.

Zeballos e Quintino Bocaiúva já haviam firmado um acordo solucionando o problema (Tratado de Montevideú), mas o mesmo não foi aprovado pela Câmara de Deputados brasileira. O caso foi então levado à decisão por arbitragem tendo por árbitro o presidente dos Estados Unidos Grover Cleveland e como agentes arbitrais Zeballos e o Barão do Rio Branco. A decisão arbitral foi favorável ao Brasil, tendo a Argentina perdido as Missões em 1895. (VEGAS, 1995).

Luis Santiago Sanz (1957), descreve de maneira detalhada todo o desenrolar da questão. O autor analisa inclusive as personalidades desses dois diplomatas que se consideravam como rivais pessoais.

1.4 Os Armamentos Navais

Outra questão na qual Zeballos e o Barão do Rio Branco estiveram envolvidos foi em relação aos armamentos navais de 1908. Segundo Etchepareborda (1978), é inevitável que as idéias predominantes na época como “paz armada” e “equilíbrio de potências” influenciaram os estadistas da época. Para Zeballos, o estadista brasileiro planejava isolar a Argentina e por esta razão teria dado início à militarização do Brasil em 1904. De acordo com o autor, o Brasil teria mesmo iniciado uma política armamentista e declara ser incerta a acusação de que teria sido a Argentina quem a iniciara, visto que sua lei de armamentos só fora promulgada em 1908.

O ponto culminante da questão foi o telegrama número 9 que teria sido enviado a Zeballos pelo Itamaraty e que comprovava, de acordo com o estadista argentino, que o Brasil estaria conspirando contra a Argentina. *“Esa actitud representa la ruptura del equilibrio naval sudamericano y un desafío para la Argentina que se preciaba de ser la primera potencia del subcontinente”*. (ETCHEPAREBORDA, 1987, p.82).

A atitude se refere à aquisição de três encouraçados cujo objetivo seria proteger a costa brasileira e também para outras questões internas, porém, tal justificativa não teria

convencido os argentinos Etchepareborda (1987). Zeballos chegou mesmo a cogitar a possibilidade de invadir o Rio de Janeiro.

Em razão do contencioso criado, Zeballos foi obrigado a renunciar, mas o problema dos armamentos navais só seria completamente resolvido em 1914, com um anúncio oficial da Câmara dos Deputados da desistência brasileira de construir um novo encouraçado.

1.5 O ABC

Em 1910, Roque Sáenz Peña é eleito presidente da Argentina e faz uma visita ao Brasil onde teria dito a frase “Tudo nos une, nada nos separa”. Seu objetivo segundo Moniz Bandeira (1987), era unir os dois países contra o poder dos Estados Unidos, haja vista que este país havia lançado sobre o continente a “Doutrina Monroe”. Nesse período, Argentina, Brasil e Chile atuaram em conjunto no conflito entre México e Estados Unidos tendo assinado em 1915 o Tratado de Cordial Inteligência Política e Arbitramento, o chamado Tratado do ABC, em alusão às iniciais dos países signatários. Este tratado foi mal visto pelos Estados Unidos e pelo presidente argentino Hipólito Yrigoyen, eleito em 1916, não tendo sido ratificado pela Câmara de Deputados argentina. (BANDEIRA, 1987).

1.6 As Guerras Mundiais

Durante a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), a Argentina permaneceu em uma postura de neutralidade enquanto que o Brasil declarou-se beligerante tendo, inclusive, participado da criação da Liga das Nações ao final do conflito.

Já na Segunda Guerra Mundial (1939-1945), ambos sofreram internamente pressões de grupos divergentes. Contudo, a Argentina optou novamente pela neutralidade e o Brasil por declarar-se beligerante em favor dos Aliados.

As diferentes posturas adotadas por estes dois países diante das duas Grandes Guerras devem ser analisadas levando-se em conta a importância que os Estados Unidos tinham para cada um deles.

Em 1930, o presidente Hipólito Yrigoyen sofreu um golpe de Estado articulado pelo general José F. Uriburu ascendendo ao poder o também general Augustín P. Justo o qual devolveu o poder aos conservadores levando a Argentina novamente à dependência da Grã-Bretanha (desde a Primeira Guerra Mundial os Estados Unidos eram o principal fornecedor de manufaturas àquele país).

O golpe de Estado que levou Getúlio Vargas ao poder em 1930, ao contrário do que ocorreu na Argentina, pôs fim à hegemonia da elite cafeeira com a inclusão de outros setores

no poder como militares, classe média, proletariado, pecuaristas do Rio Grande do Sul e de Minas Gerais. Contudo, o Brasil continuava dependendo dos Estados Unidos que continuava sendo o principal importador do café brasileiro. (BANDEIRA, 1995).

Os vínculos de dependência econômica e comercial, que a Argentina e o Brasil estabeleceram com potências diferentes e rivais – Grã-Bretanha e Estados Unidos -, sempre influenciaram, de um modo ou de outro, as relações bilaterais entre aqueles dois maiores países da América do Sul. (BANDEIRA, 1995, p.26).

Assim, essas relações também tiveram influência nas posturas divergentes adotadas na Segunda Guerra Mundial. O Brasil, em razão da sua ligação econômica com os Estados Unidos, decidiu pelo alinhamento, enquanto que, a Argentina, preferiu permanecer neutra para evitar que seus navios não fossem atingidos pela Alemanha durante seu trajeto até a Grã-Bretanha. Contudo, “não distante intrigas, ânimo de guerra não havia nem na Argentina nem no Brasil” (BANDEIRA, 1995, p.43).

Em 1933, por exemplo, o presidente argentino Juan B. Justo havia visitado o Brasil e, na ocasião, Vargas deu enorme destaque à amizade argentino-brasileira, “tradição arraigada na alma dos dois povos”. Lembrou que, “se no passado tivemos mal-entendidos, isso ocorreu como repercussão das diligências dinásticas de nossos colonizadores que transportaram para a América os germes de suas discórdias peninsulares”. Salientou a identidade de interesses entre os dois países e as “possibilidades de intercâmbio econômico, cultural, e de mútua assistência para assegurar a tranquilidade interna e a paz exterior”. (CAPELATO, 2000, p.299).

Candeas (2005), porém, afirma que no período da Guerra o alinhamento brasileiro foi visto como uma forma de obtenção de benefícios econômicos e estratégicos dos Estados Unidos, reforçando a idéia de que o Brasil desejava representar os interesses norte-americanos no subcontinente.

1.7 O Peronismo e a “Terceira Posição”

Em 1942, Juan Domingo Perón ascende ao poder através de um golpe de Estado. Para Bandeira (1987), a instabilidade criada na Argentina principalmente em razão da rivalidade entre Estados Unidos e Grã-Bretanha que gerou um fortalecimento dos nacionalismos que, somado ao contexto da Guerra Mundial, criaram um ambiente favorável ao golpe de Estado.

O governo de Perón foi marcado por aquilo que ficou conhecido como “Terceira Posição”, isto é, o presidente argentino que não buscava alinhamentos em um contexto de

Guerra Fria onde o mundo estava bipartido entre duas grandes potências: Estados Unidos e União Soviética.

Perón buscou uma maior aproximação com os países da América do Sul e tentou relançar o ABC, o que, segundo Candeas (2005), despertou desconfianças no Brasil de que o peronismo “visava na verdade ao proselitismo regional”. Tais desconfianças fizeram com que Vargas não aderisse ao novo ABC.

Em 1946, Dutra assume o poder no Brasil e Perón é eleito na Argentina. Assim que assumiu a presidência Perón lançou o Plano Quinquenal com o objetivo de dar novo impulso ao processo de industrialização da Argentina. O Brasil, por outro lado, já tinha um considerável parque industrial; a usina de Volta Redonda, inclusive, já havia sido construída. Esta vantagem brasileira foi possível graças, sobretudo, à política nacional-desenvolvimentista de Getúlio Vargas e de sua postura política durante a Segunda Guerra Mundial. Vargas soube instrumentalizar o conflito para obter recursos com vistas à construção da Usina de Volta Redonda. (BUENO, 1992). A Argentina, no período, era o terceiro exportador e também importador do Brasil, sendo o principal exportador de trigo e o maior consumidor de insumos e produtos manufaturados do Brasil. (BANDEIRA, 1987).

“Necessidades econômicas e fortes interesses comerciais, a convergirem, impunham, portanto, aos dois países maior cooperação” (BANDEIRA, 1987, p.28). Apesar de alguns acordos firmados no período Bandeira afirma que a cooperação não podia passar do campo comercial em razão de resquícios de suas respectivas posturas na Segunda Guerra Mundial. Havia, inclusive, rumores de que a Argentina estava preparando uma guerra contra o Brasil. (BANDEIRA, 1987).¹

Capelato (2000) destaca que o ano de 1948 teria sido um marco na questão da identidade latino-americana, pois se discutiu muito a respeito do pan-americanismo em virtude da criação da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina). Porém, no Brasil, era o governo Dutra quem estava no poder e sua política era de alinhamento aos Estados Unidos, o que acarretou em um distanciamento brasileiro de seus vizinhos, inclusive da Argentina que estava sob o governo Perón e que havia adotado a chamada Terceira Posição.

¹ “A União Democrática Nacional, através do Congresso, e alguns jornais, vinculados a poderosos grupos econômicos, promoveram intensa campanha contra Perón, a alentar intrigas e desconfianças, que apontavam a Argentina como um perigo e instigavam o Brasil a acometê-la previamente, antes que ela tomasse a iniciativa de deflagrar a guerra”. (BANDEIRA, 1995, p.67).

Em 1950, Vargas é novamente eleito no Brasil tendo recebido apoio de Perón. O governo de Vargas continuou com uma política principalmente direcionada aos Estados Unidos, porém, também buscou uma maior aproximação com a Europa. No que tange à Argentina, a relação permaneceu apenas na arena comercial.

Vargas chegou a propor em 1953 que se retomassem os acordos do ABC, tendo sido bem recebida a proposta por Perón que desejava formar uma União Aduaneira na América Latina. Contudo, Vargas acabou desistindo do acordo sob argumento de que ele ia contra a unidade pan-americana. Sua postura recebeu críticas do presidente argentino.

Na verdade, Vargas não queria se amarrar a acordos comerciais porque desejava estar livre para poder articular-se politicamente com diversos países com o intuito de angariar recursos para o desenvolvimento do país.

1.8 A OPA e o Encontro da Uruguaiana

Com a morte de Vargas em 1954, Juscelino Kubitschek é eleito em 1955. Nesse período a Argentina vivia uma crise econômica e a política nacionalista de Perón já não correspondia à realidade marcada pela liberalização econômica e pelo predomínio norte-americano (BANDEIRA, 1995). Assim, Perón é deposto por um movimento que ficou conhecido como “Revolução Libertadora”. Dois generais passaram pela presidência até serem realizadas as eleições: Lonardi, e, posteriormente, Aramburu. Em 1958, Frondizi assume a presidência da Argentina e impõe novas diretrizes à política externa do país: aproxima a Argentina do bloco Ocidental aderindo ao Acordo de Bretton Woods e passa a fazer parte do FMI, do Banco Mundial e do GATT (VEGAS, 1995).

No Brasil, JK criou o Plano de Metas com o objetivo de acelerar a industrialização do país adotando o *slogan* “50 anos em 5”. Também lançou a OPA (Operação Pan-Americana) que visava angariar recursos norte-americanos para o desenvolvimento do país. Contudo, o argumento usado era o de que o atraso econômico era uma ameaça à segurança continental haja vista que o mundo vivia o contexto da Guerra Fria. Frondizi apoiou a iniciativa brasileira levando a uma maior cooperação entre os dois países o que possibilitou a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC). (BANDEIRA, 1987; BANDEIRA, 1995; VEGAS, 1995).

Em 1961, Jânio Quadros é eleito presidente do Brasil imprimindo novas diretrizes à política externa que ficou por isso conhecida como “Política Externa Independente” pela qual se buscava uma postura mais autônoma do país, sem alinhamentos. Nesse contexto, a

cooperação com a Argentina era essencial “por modo a consolidar, pelo menos, a unidade dos países da América do Sul” (BANDEIRA, 1995, p.133).

Quadros propõe então que se realize um encontro com Frondizi, o que gerou desconfiança tanto dos setores internos da Argentina, sobretudo das Forças Armadas, como dos Estados Unidos que temiam uma aliança entre os dois países pois poderiam fazer frente ao poder norte-americano.

A despeito destes fatores, o encontro realizou-se em Uruguaiana em 20 de Abril de 1961. “Ambos concordaram então em afastar as desconfianças que os dois países reciprocamente alimentavam, bem como superar por um esforço comum de cooperação a antiga rivalidade” (BANDEIRA, 1995, p.135).

Dentre os vários acordos que ficaram estabelecidos nos textos da Convenção de Amizade e Consulta e da Declaração de Uruguaiana pode-se citar a defesa por uma maior cooperação nos campos econômico, financeiro, judiciário e cultural além do estabelecimento de uma ação comum na solução de problemas internacionais. Segundo Bandeira (1995), o acordo não teve boas repercussões na Argentina, principalmente entre os militares que temiam uma postura extremada de Quadros frente às questões internacionais.

Capelato (2000) afirma que houve uma aproximação entre Argentina e Brasil nas décadas de 50 e 60, motivadas pelas políticas desenvolvimentistas adotadas pelos governos militares. Foi nesta fase que foi criada a ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio) e do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento).

Pode-se afirmar que o Encontro da Uruguaiana foi o momento de maior cooperação entre Argentina e Brasil até então, e que poderia ter avançado não fossem os regimes militares que passaram a governar ambos os países e que reavivaram as desconfianças mútuas.

No Brasil o regime militar teve início em 1964 e se estendeu oficialmente até 1985, enquanto que na Argentina sucederam-se dois períodos, de 1956 a 1973 e de 1976 a 1983.

1.9 Os governos militares: as “fronteiras ideológicas”, Itaipu e a questão das Missões.

No Brasil, Castelo Branco assume o poder em 1964, enquanto que na Argentina o general Juan Carlos Onganía ascende ao poder também através de um golpe militar autodenominado de “Revolução Argentina”. O novo presidente argentino substituiu o conceito de soberania pelo de “fronteiras ideológicas” que era condizente com o pensamento do governo militar brasileiro. Este conceito implicava a idéia de se construir uma “fronteira ideológica” que protegesse os dois países do comunismo (BANDEIRA, 1987). Esta postura demonstra que ambos estavam alinhados aos Estados Unidos.

De acordo com Bandeira (1987), durante os governos de Onganía e Castello Branco também se cogitou a criação de um mercado comum entre os dois países. Contudo, o projeto não foi levado adiante

.A Argentina econômica reagiu e, subseqüentemente, a instabilidade política e a recrudescência do nacionalismo, segundo a explicação de Campos², frustraram a execução do projeto, enquanto o Brasil, por outro lado, dele se desinteressava (BANDEIRA, 1987, p.47).

De acordo com Bandeira, já havia um comércio regional considerável e o principal interesse naquele momento era a execução de obras que possibilitassem uma maior integração física, e, conseqüentemente, um intercâmbio comercial entre os países da região.

Com a ascensão de Costa e Silva ao poder abandona-se o conceito de “fronteiras ideológicas” colocando-se o interesse nacional como prioridade do país e também se buscou certa autonomia. Porém, tal postura não agradou os Estados Unidos fazendo com que o governo brasileiro continuasse a preservar, ainda que aparentemente, uma postura pró-americana a qual rendeu ao Brasil o título de “satélite” dos Estados Unidos. A Argentina passou então a exigir para si esta posição privilegiada no continente americano argumentando ter as mesmas condições brasileiras. Este foi um ponto que fez com que ressurgisse o sentimento de rivalidade que foi alimentada com os desentendimentos relativos ao aproveitamento das águas da Bacia do Prata. (BANDEIRA, 1995).

O Tratado da Bacia do Prata foi assinado em 1969, em um ambiente cooperativo vivido pelos dois países e que ia ao encontro do desejo de promover uma maior integração física entre os países da região. O Brasil, embora fosse favorável a tal projeto, recusava-se a participar de acordos cooperativos multilaterais de caráter supranacional, pois lhe impedia que firmasse outros acordos como o que faria, por exemplo, com o Paraguai para o aproveitamento hidrelétrico de Sete Quedas (BANDEIRA, 1987). Foi nesse período que tiveram início as hostilidades argentino-brasileiras em razão do aproveitamento dos recursos hídricos da Bacia do Prata. De acordo com Vegas (1995), esta questão envolveu todos os aspectos das relações bilaterais: econômico, energético, militar e até mesmo geopolítico.

O projeto para a construção da Usina de Itaipu datava de 1962 e, segundo Vegas (1995), ele já causava preocupação na Argentina e este teria sido um dos motivos que teriam levado à assinatura do tratado de 1969. O autor descreve que durante a conferência de assinatura adotou-se a Declaração de Assunção “que dispunha que nos rios internacionais

² Ministro Roberto Campos

contíguos os aproveitamentos deviam ser precedidos de um acordo entre os Estados ribeirinhos” (VEGAS, 1995, p.202). Assim, qualquer medida para o aproveitamento das águas deveria conter uma consulta prévia.

Este foi o argumento utilizado pela Argentina para discordar da construção de Itaipu, além de argumentar que poderia causar prejuízos à navegação e à futura construção das hidrelétricas de Corpus e Yaciretá-Aipé. (BANDEIRA, 1987).

O momento era de acirramento da rivalidade entre Argentina e Brasil principalmente em razão do contexto vivido por este último país. No período, o Brasil estava sob a presidência de Médice (1969-1974) que adotou uma política nacionalista de direita fazendo uso de vários *slogans* como “Ninguém segura este país”, “Pra frente Brasil”, “Brasil Potência”. O país também vivia o chamado “milagre econômico brasileiro” quando a economia do país teve um crescimento acentuado. Somando-se a isto, o governo Médice colaborou com golpes militares na Bolívia (1971), Uruguai (1973) e Chile (1973) com o intuito de estender a influência do país por todo o continente. De acordo com Bandeira (1995), todos estes fatores teriam levado ao isolamento político da Argentina no Cone Sul e ao restabelecimento da hegemonia brasileira perdida desde 1876.

Capelato destaca que

O sucesso econômico do Brasil sob o governo Médice provocou a exacerbação de um nacionalismo agressivo, imperialista, que buscava o status de potência hegemônica na América do Sul. Os países vizinhos, a Argentina, sobretudo, assistiram, com grande apreensão ao desenvolvimento dessa política de hegemonia na América do Sul. Levando em conta as implicações geopolíticas da construção da usina hidrelétrica de Itaipu, os argentinos temiam que o Brasil dominasse a região. Em 1973, o Brasil assinou o tratado de Itaipu com o Paraguai, acarretando deliberado isolamento da Argentina no Cone Sul. Nesse ano houve grande tensão entre os dois países. (CAPELATO, 2000, p.310).

Somente após a resolução da questão de Itaipu em 1979, com a assinatura do Acordo Tripartite é que seria possível dar início a uma cooperação entre Argentina e Brasil.

Segundo Bandeira (1995), o general Jorge Rafael Videla que assumiu a presidência argentina após a derrubada de Maria Estela de Perón, em 23 de março de 1973, considerava muito importante as relações com o Brasil. Videla buscou uma política mais cooperativa objetivando um maior equilíbrio político nas relações bilaterais, pois não acreditava que seu país tivesse condições de competir com o Brasil.

Porém, alguns acontecimentos dificultaram em um primeiro momento uma maior cooperação como, por exemplo, o anúncio do Paraguai de que mudaria sua ciclagem de 50

para 60 Hertz como no Brasil, o que segundo a Argentina, lhe traria prejuízos porque não mais venderia seus produtos àquele país.

Apesar de desentendimentos não era do interesse das Forças Armadas de nenhum dos dois países que se chegasse a uma guerra de fato até porque havia outros conflitos nos quais eles estavam envolvidos, como a Argentina, por exemplo, que passava por desentendimentos com o Chile pelo Canal de Beagle. Somando-se a isto, ambos estavam enfrentando pressões no campo dos direitos humanos, do novo presidente dos Estados Unidos, James Earl Carter além de nenhum dos dois países terem aderido ao Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares como era desejo dos norte-americanos. Assim, a Argentina não queria atuar em duas frentes caso entrasse em conflito com o Chile, e o Brasil, segundo Bandeira (1995), via na postura norte-americana um obstáculo ao seu desejo de se tornar uma grande potência. As políticas também convergiam, no período, em termos políticos, visto que buscavam uma posição mais autônoma no continente as que os levariam a uma aproximação “estratégica” com a União Soviética. Diante desses elementos Argentina e Brasil depois de várias negociações resolveram as questões divergentes sobre o aproveitamento hidrelétrico no Prata com a assinatura do Acordo Tripartite em 19 de outubro de 1979.

“Nada mais então impedia que o Brasil tratasse de estreitar as relações políticas com a Argentina, da qual já constituía um dos principais parceiros comerciais, a fim de consolidar sua influência sobre a Bacia do Prata [...]” (BANDEIRA, 1995, p.261).

Uma demonstração de que se estava construindo um clima de maior cooperação foi a visita do então presidente do Brasil, general João Batista Figueiredo, em 1980, à Argentina. Na ocasião, ele e o presidente argentino Videla assinaram vários protocolos de cooperação, inclusive na área militar e de energia atômica. Isto mostra como já vinha sendo construída, desde esse período, uma maior confiança e, por conseguinte, uma mudança na visão um do outro.

Porém, de acordo com Bandeira (1995), essa aproximação incomodava os norte-americanos que começaram a articular maneiras de romper a “aliança” que estava sendo formada. Para tanto, passaram a agir no sentido de atrair a Argentina para sua órbita, como, por exemplo, convidando-a a participar da Força de Paz no Sinai.

Com a substituição do governo Viola que havia tentado promover uma abertura econômica e uma aproximação com o Brasil, pelo governo do general Leopoldo Galtieri, os Estados Unidos encontraram terreno favorável para jogar contra à cooperação argentino-brasileira visto que o novo presidente argentino era favorável a um alinhamento com o norte.

Assim, Ronald Reagan levou a Argentina a vislumbrar a possibilidade de se tornar um país chave na região, ou um satélite norte-americano.

Quando da guerra das Malvinas (1982), a Argentina acreditou que no caso de um conflito daquele país com a Grã-Bretanha - em razão das Ilhas Malvinas - os Estados Unidos dariam apoio ao primeiro. Tal fato encorajou Galtiere a ordenar a invasão das ilhas. Os Estados Unidos, no entanto, ficaram do lado britânico em virtude de pressões internas da opinião pública e do Congresso, além de seu compromisso com a OTAN. (BANDEIRA, 1995).

O Brasil, na teoria, manteve uma postura neutra, mas forneceu à Argentina material bélico, e oficiais (já que os argentinos não tinham pessoal apto para pilotarem os aviões brasileiros).

O que ao Brasil então interessava não era competir e obter circunstancialmente o aumento da receita cambial, mas, sim, suprimir o sentimento de rivalidade, estabelecer a confiança e fomentar as condições para ulterior integração da Argentina ao seu espaço econômico, conforme seus objetivos estratégicos (BANDEIRA, 1995, p.266).

Nesse período teve início em ambos os países o processo de redemocratização política que também contribuiu para a melhoria das relações argentino-brasileiras. A questão da redemocratização será discutida no terceiro capítulo deste trabalho, assim como os demais fatores que contribuíram para a mudança das respectivas visões um do outro a qual tornou possível, em 1985, a assinatura da Declaração de Iguaçu e posteriormente, em 1991, do Tratado de Assunção que criou o MERCOSUL.

Contudo, ao se descrever a história das relações entre Argentina e Brasil deve-se levar em conta não apenas os fatores materiais envolvidos, isto é, os interesses políticos e econômicos que estavam por detrás das decisões de ambos. Também é preciso considerar as idéias que faziam parte do contexto da época e como estas idéias influenciaram os tomadores de decisão. No período anteriormente descrito foram muito importantes, sobretudo, em momentos específicos, as influências do pensamento principalmente dos geopolíticos tanto brasileiros quanto argentinos. Neste sentido, cabe uma breve análise de quais eram essas idéias e como elas influenciaram nas políticas externa brasileira e argentina.

1.10 O pensamento geopolítico argentino e brasileiro e sua influência na construção da rivalidade

Ao se analisar a história das relações entre Argentina e Brasil com o intuito de entender como a noção de rivalidade foi construída em ambos os países, não basta apenas verificar os principais acontecimentos que marcaram estas relações sem se levar em conta as idéias que em cada momento influenciaram de maneira direta ou indireta os tomadores de decisão. Em outras palavras, para melhor entender o que levou cada país a agir de uma determinada maneira é preciso entender qual era a percepção que cada um tinha da situação em questão e como tais percepções foram construídas.

Segundo Camargo (1987), as relações entre Argentina e Brasil sempre foram marcadas pela percepção mútua de que o outro teria uma “vocação de hegemonia e expansionismo” a qual era alimentada por geopolíticos e militares e influenciou a formulação das políticas externas dos dois países.

Para Capelato (2000), desde que o Brasil se tornou independente passou a tomar conta do ideário nacional a idéia de um “destino manifesto” brasileiro e que o país teria, portanto, um “futuro grandioso no continente”. Esta crença teria sido responsável pelo fato de o Brasil não ter construído uma identidade latino-americana, vendo seus vizinhos hispânicos como “a outra América”. Enquanto isso a Argentina via seu vizinho como uma ameaça sendo este, inclusive, excluído do projeto bolivariano de cria o de uma confedera o de países recém-independentes.

O processo de independência das col nias hispânicas e do Brasil foram diferentes: enquanto nas primeiras a independência ocorreu após várias disputas e a consolida o das repúblicas foi marcada por lutas internas, no Brasil não houve nenhum conflito pela independência e, mesmo após esta, o país continuou sendo regido por um governo imperial. Nesse contexto, o Brasil percebia a situa o da América Espanhola como uma anarquia enquanto que ele era visto como retrogrado por conservar o regime imperial e escravocrata. O Brasil era assim temido porque se acreditava que ele buscava um “expansionismo territorial” seguindo a lógica do “Antigo-Regime”. (CAPELATO, 2000).

Por outro lado, também existia no pensamento da elite argentina do final do século XIX, a idéia de um “*destino manifesto argentino*” “*expansionista, com sentido misional para su nación, impregnada de nuevas doctrinas como las de darwinismo social o la del poder naval desarrolladas por Alfred Thayer Mahan*”(ETCHEPAREBORDA, 1978, p.101). Este pensamento teria sido inspirado no Destino Manifesto Norte-americano que impulsionou o

expansionismo daquele país em busca da conquista de novos territórios sob o argumento de que lhes levariam o “progresso” e a “civilização”.

A crença no progresso infinito de seu país foi um sentimento dominante entre as camadas mais abastadas e cultas da sociedade argentina de fins do século XIX e do início deste século: a Argentina estava destinada a trilhar um futuro grandioso de prosperidade e de paz política e social, colocando-se assim entre as grandes potências ocidentais. A garantia dessa evolução repousava nas riquezas naturais, na variedade de climas e na existência de uma população cada vez mais européia (BEIRED, 1996, p.5).

Sob a influência deste pensamento norte-americano foi que a chamada “Geração de Oitenta” construiu a identidade da Argentina a qual seria um país superior racialmente, já que a maioria de sua população era branca de origem européia, o que daria ao país vantagens para se tornar uma hegemonia na América do Sul. (INGENIEROS apud RUSSEL; TOKATLIAN, 2003).

Além da questão racial Etchepareborda aponta outros elementos que influenciaram a classe dirigente argentina no início da década de 1890:

1) Darwinismo social, ley lamarckiana y darwinyana de la lucha y selección entre las naciones y los pueblos; 2) superioridad de la raza blanca, neolatina para algunos, de estirpe hispánica para otros, sobre las razas inferiores del Continente; 3) Destino Manifesto, expansión necesaria y vital, natural reconstitución del virreinato; 4) determinismo, crecimiento y decadencia de las naciones; 5) doctrina del poderío naval; 6) supremacía del más fuerte, lucha por la vida; 7) complementación del comercio por una eficiente militarización; 8) la guerra como elemento de la política, superior medio de gobierno, etc.(ETCHEPAREBORDA, 1978, p.113).

Estes elementos teriam embasado uma ideologia expansionista e ativista formulada por parte da elite dirigente argentina cujo principal entusiasta, de acordo com Etchepareborda (1978), teria sido o embaixador Estanislao Zeballos.

Zeballos inspirado pela teoria do geopolítico Mahan pregava um fortalecimento da marinha argentina, pois considerava que um grande poderio naval era importante para garantir a integridade do país. Ao se analisar este pensamento entende-se o porquê da grande preocupação do embaixador com a compra dos encouraçados pelo Brasil que acabou gerando um conflito diplomático entre ele e o Barão do Rio Branco. Além disso, era clara a idéia presente naquele momento da superioridade argentina no continente chegando-se a declarar que o país fazia parte do Concerto Europeu. (ETCHEPAREBORDA, 1978).

Para os autores Russel e Tokatlian (2003), a classe dirigente Argentina havia avaliado sua política em termos realistas visto que era essa a corrente vigente na Europa naquele período.

Existia no período certo descaso em relação ao Brasil no que diz respeito à cultura e a economia, mas no plano político havia uma grande preocupação em razão do “expansionismo territorial” brasileiro. (RUSSEL; TOKATLIAN, 2003).

A visão do Brasil como uma ameaça não era exclusiva de Zeballos. Como descreve Etchepareborda (1978), Roque Sáenz Peña também teria declarado a Enrique B. Moreno, em carta a ele enviada, que era necessário que a Argentina se armasse contra o Brasil. Bernardo Irigoyen, por sua vez, teria afirmado que, embora o Brasil fosse um país amigo ele possuía pretensões de caráter imperialistas na região.

No que diz respeito à questão da superioridade racial ela teria sido afirmada por José Ingenieros. Para ele a Argentina teria condições de superar o Brasil e o Chile na região por possuir um povo de raça branca, além de um vasto território, terra fecunda e clima temperado. Estes elementos permitiriam, assim que a Argentina se tornasse uma hegemonia na América do Sul. (ETCHEPAREBORDA, 1978).

Outra figura importante desse período foi Luis P. Tamini que publicou vários artigos na revista de Zeballos “Revista de Derecho, Historia y Letras”. Este autor considerava nociva a aproximação que estava ocorrendo por volta de 1912 entre Argentina, Brasil e Chile argumentando que acordos diplomáticos deste tipo limitavam a liberdade de ação argentina. (ETCHEPAREBORDA, 1978). Tamini considerava inevitável a guerra contra o Brasil e é clara sua visão preconceituosa do país vizinho. Segundo ele “*la Argentina compensa con su fuerza moral la material del Brasil*” (ETCHEPAREBORDA, 1978, p.124).

Portanto, existia na Argentina na década de 1880 e início da década de 1890, parte da elite dirigente argentina que compartilhava de uma corrente de pensamento a qual tinha por inspiração o “Destino Manifesto” norte-americano e também teorias de base geopolítica e social que a alimentavam. Tal corrente contribuiu dessa forma para alimentar a rivalidade entre Argentina e Brasil no período na medida em que, de um lado, proclamavam a superioridade argentina e seu desejo expansionista, e, de outro, viam o Brasil como uma ameaça constante por considerá-lo um país com pretensões imperialistas.

No que se refere ao Brasil, Capelato (2000), avalia qual era a visão do país quanto ao seu lugar no continente. Segundo a autora, havia divergências no que se refere ao caminho que o país deveria adotar para ter um “futuro grandioso”. Havia os defensores de uma união pan-americana sob hegemonia dos Estados Unidos e outros que viam com maus olhos os países hispânicos.

Eduardo Prado, por exemplo, era um monarquista e considerava o Brasil superior aos seus vizinhos por ali ser lugar de ditaduras, guerras civis, autoritarismo. Esta visão era

compartilhada por Oliveira Lima em uma coletânea de textos escrita entre 1903-1906 intitulada, “Impressões da América Espanhola”. Porém, este autor era favorável a uma união latino-americana para fazer frente aos Estados Unidos. (CAPELATO, 2000).

Capelato (2000), ao analisar o pensamento dos autores brasileiros deste período afirma que o Brasil considerava-se um país fora do continente latino-americano e superior aos seus vizinhos da América Espanhola acreditando estar destinado a “um futuro grandioso no continente”. Esta postura teria sido responsável pela não aproximação do país com os vizinhos, o que só mudaria a partir da década de 1980 por um conjunto de problemas comuns que levaram à necessidade de uma união e que, ainda hoje, prejudicaria, até certo ponto, o projeto de integração latino-americano.

No Brasil esta crença foi alimentada principalmente pelo pensamento de geopolíticos, sobretudo pelas idéias de Travassos e Meira Mattos. Marina Regina Soares Lima em seu artigo publicado na *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, intitulado “Política externa brasileira. Aspiração internacional e política externa” também analisa essa questão. Ela descreve que especialistas afirmam que a política externa brasileira é estável e que esta estabilidade está relacionada à

uma aspiração compartilhada pelas elites brasileiras desde o início da formação nacional do país, a saber, a crença de que o país está destinado a ter um papel significativo na cena nacional e o reconhecimento desta condição pelas principais potências mundiais, em função de suas dimensões continentais, de suas riquezas naturais e da ‘liderança natural’ entre os vizinhos.(SOARES de LIMA, 2005, p.5-6).

Segundo Camargo (1987), o Brasil era visto como um país isolado na região cujos vizinhos estavam sob liderança Argentina. “Esta percepção de que a Argentina constituía o adversário mais forte do Brasil no continente, fazia parte da bagagem intelectual dos militares, a partir, sobretudo da Guerra do Paraguai, tendo sido reforçada posteriormente pelos constantes conflitos territoriais e pela disputa pela hegemonia na região sul-americana”. (CAMARGO, 1987, p.22).

A autora descreve a percepção do general Tasso Fragoso que fora adido militar na Argentina entre 1909 a 1911, o qual acreditava que a Argentina seria predestinada a ser líder na América do Sul. Além disso, Fragoso declarou que era desejo daquele país reconstituir o vice-reinado do Prata sob sua hegemonia. (CAMARGO, 1987).

Camargo (1987) assinala ainda que para os militares da década de 1930, a Argentina pretendia isolar o Brasil na América do Sul.

Um dos principais geopolíticos brasileiros foi Mario Travassos que ganha destaque com seu primeiro livro “Projeção Continental do Brasil” de 1931. De acordo com o Mattos o pensamento de Travassos teve forte influência não só no meio geopolítico brasileiro como também no sul-americano sendo inclusive muito discutido principalmente na Argentina.

O autor preocupou-se, principalmente, com projetos geopolíticos, visando a elevar o Brasil à posição incontestável de primeira potência de nosso subcontinente austral [...]. Propôs o que está sendo realizado, os hoje ‘corredores de exportação’, carregando para os nossos portos sulinos – Santos, Paranaguá, Porto alegre e Rio Grande – o interesse econômico do nosso território platino (o maior território desta bacia internacional). (MATTOS, 2002, p.86).

Miyamoto (1995) mostra como Travassos fez uma análise da posição ocupada por Buenos Aires no continente, pois suas ferrovias estavam ligadas a Santiago, Assunção e La Paz o que lhe permitia ter uma saída também para o Atlântico além de lhe possibilitar maior influência nos Andes. Tais fatos levaram Travassos a definir o país vizinho como um fator de ameaça, pois poderia desequilibrar a situação regional ao seu favor.

Neste sentido, o autor apontava as tendências centrífugas que ameaçavam a bacia platina.

Primeiro, está a má posição da foz do Prata, que por simples questão de latitude se torna secundária, notadamente quanto aos portos de Santos e São Francisco. Depois, o domínio da bandeira argentina em algumas da bacia platina – os países mediterrâneos (Paraguai e Bolívia) gostariam de dispor de novos caminhos para o Atlântico. Por fim as comunicações ferroviárias brasileiras que, apesar das vacilações de nossa política viatória e inúmeras causas dissociadoras, cada vez mais vão pesando na balança. (TRAVASSOS, 1935, p.123-124).

A década de 1940, por sua vez, foi um período marcado por desconfianças em razão de suas posturas distintas na guerra mundial. Enquanto o Brasil apoiou os Aliados a Argentina demorou a abandonar sua posição de equidistância gerando desconfianças em relação a este país acreditando-se que poderia estar ao lado do Eixo. (CAMARGO, 1987).

Outro motivo de desconfiança foi a postura do governo argentino Perón, que declarou a chamada Terceira Posição, que era, em resumo, a escolha de não alinhamento a nenhum dos dois pólos que haviam se formado no pós-guerra. “Para o Brasil, esta aproximação com o Terceiro Mundo implicava uma tentativa de Buenos Aires de criar um bloco de estados hispano-americanos através da reconstituição do Vice-Reinado Colonial do Prata. (CAMARGO, 1987, p.25).

Segundo Miyamoto (1995), os anos 1940 foi o período mais importante da geopolítica no Brasil. O trabalho de Travassos inspirou outros autores e o clima da guerra também teria

contribuído para o aumento das discussões nesta área. Para o autor, este momento foi importante, pois serviu como uma espécie de ensaio para trabalhos posteriores em um contexto que se cria a Escola Superior de Guerra (ESG).

A ESG é criada no contexto da Guerra Fria e foi responsável pela formulação da Doutrina de Segurança Nacional (DSN). Neste momento surge uma nova geração de geopolíticos no país dentre eles Golbery do Couto e Silva e Carlos de Meira Mattos.

De acordo com Miyamoto, é nos trabalhos de Golbery Couto e Silva que se podem encontrar os principais eixos do pensamento da ESG.

A geopolítica de Golbery do Couto e Silva está fundamentada nas concepções de Segurança Nacional. Através da tentativa de resguardar o território nacional propôs a elaboração de um plano geopolítico que abrangesse todo o território, protegendo-o, ao mesmo tempo em que se ocupa o espaço vazio (MIYAMOTO, 1995, p.98).

Outro geopolítico que se destacou no período foi o general Meira Mattos que acreditava que o Brasil poderia se tornar não somente uma potência continental, como pensava Travassos, mas uma potência mundial.

Mattos (2002) resume suas principais idéias as quais também foram muito importantes para o pensamento geopolítico brasileiro. Como ele próprio afirma, suas idéias foram inspiradas nas teses de Travassos, contudo, enquanto este previa um destino de potência continental para o Brasil, aquele argumentava que o país tinha todas as condições necessárias para se tornar uma potência mundial.

Abaixo os principais pontos presentes em seus trabalhos:

- o Brasil possui condições para virar uma das potências mundiais;
- para isto, terá que empreender um Amplo Projeto de Desenvolvimento Social;
- este projeto, visando todo o território, terá que dar prioridade à área da Amazônia;
- nosso Projeto de Desenvolvimento deverá respeitar a vocação e o estilo de vida democráticos do povo;
- o desenvolvimento da Amazônia deverá ser tratado por meio de uma ação de vontade política conjunta de todos os oito países condôminos da imensa bacia internacional; e
- a Segurança Nacional não poderá ser descuidada, e sua necessidade crescerá na medida do êxito do projeto desenvolvimentista. (MATTOS, 2002, p.88).

Mattos (2002) faz uma descrição dos principais geopolíticos brasileiros e conclui que embora cada autor tenha dado ênfase à determinadas idéias e projetos geopolíticos para o país, existe um tema central que é comum a todos: “o Brasil possui todas as condições geográficas e humanas para se tornar uma grande potência.”(MATTOS, 2002, p.94).

Mattos (2002) argumenta que embora existam várias definições do conceito de potência, todos levam em consideração cinco elementos: “dimensão geográfica, população, posse de recursos naturais, capacidade tecnológica e científica e coesão interna”. (MATTOS, 1979, p.101).

Dessa forma, o autor vai argumentar utilizando-se, inclusive, de dados para comprovar sua afirmação, que o Brasil teria todas as condições para se tornar uma potência não apenas regional, mas mundial.

Nas palavras do autor,

A apreciação dos atributos essenciais de potência selecionados por tantos estudiosos da ciência política e da geopolítica revela a nós, brasileiros, que possuímos todas as condições para aspirarmos a um lugar entre as grandes potências do mundo. (MATTOS, 1979, p.102).

De acordo com Miyamoto (1995), o governo de Castelo Branco estabeleceu a conduta da política externa brasileira de seu governo baseando-se na doutrina esguiana. Porém, com Costa e Silva e mais tarde Médice, a ESG é mantida longe da formulação da política brasileira. Já no governo Geisel ela volta a ter certa importância embora não na mesma intensidade que durante o primeiro governo militar.

Segundo Miyamoto (1995), durante os governos militares o número de trabalhos em geopolítica não aumentaram, contudo, o assunto continuou sendo importante embora agora estivesse mais voltado para a projeção do país considerando não apenas suas características geográficas, mas também aspectos econômicos. No período militar o Brasil conseguiu um grande e rápido desenvolvimento econômico em virtude das políticas desenvolvimentistas adotadas no período que possibilitaram ao país viver o que se denominou de Milagre Econômico Brasileiro. O período do Milagre ocorreu durante os anos de presidência do governo Médice que procurou enaltecer a imagem do país utilizando-se de *slogans* como “Pra frente Brasil”, “Ninguém segura este país” alimentando a ideologia do “Brasil Potência”. Esta idéia já vinha sendo desenvolvida nos anos 40 e 50 e permaneceram nos trabalhos dos geopolíticos nas duas décadas posteriores principalmente em Meira Mattos, Pimentel Gomes e Eduardo Celestino Rodrigues, sendo que, estes dois últimos, utilizaram-se de dados econômicos para suas análises.

Segundo Camargo (1987, p.25)

Nos últimos anos da década de 60 e no princípio dos anos 70, apesar da coincidência dos modelos políticos adotados pelos dois países – ambos eram governados por regimes de segurança nacional – persistia a imagem de uma Argentina com vocação expansionista, pronta a engolir seus vizinhos continentais.

Em 1974, por exemplo, a Argentina inaugura a Central de Atucha, com conseqüente desconfiança brasileira de que o país estaria apto a fabricar armas atômicas.

De acordo com Miyamoto (1995), os trabalhos dos geopolíticos brasileiros como Golbery do Couto e Silva, Carlos de Meira Mattos, Paulo Henrique da Rocha Correia, Therezinha de Castro, Álvaro Teixeira Soares e outros, “Sempre foram utilizadas pelos geopolíticos do continente para tentar mostrar que a política brasileira era fundamentada nas concepções desses autores brasileiros” (MIYAMOTO, 1995, p.134).

Para Santos (1987), a geopolítica do Brasil ao contrário da Argentina não permaneceu no nível teórico, mas foi aplicada na prática. A instituição que sistematizou a geopolítica da Argentina, o *Instituto Argentino de Estudios Estratégicos* (INSAR) só foi criada em 1969 e não teve influência na elaboração da política externa daquele país como teria ocorrido no Brasil. Para a autora o que houve foi apenas uma coincidência entre as ações estatais e as teorias elaboradas no âmbito do INSAR.

Por volta da década de 60, surgem trabalhos geopolíticos que preconizavam a projeção internacional que o Brasil estaria apto a exercer, e, em contrapartida, aparece principalmente na Argentina, um número considerável de trabalhos que visam a criticar esta pretensão brasileira. Ou seja, em um determinado momento a Geopolítica argentina passou a preocupar-se com a formulação de projetos defensivos para fazer frente à Geopolítica ofensiva no Brasil. (SANTOS, 1987, p.98).

Segundo a autora, os precursores do pensamento geopolítico argentino foram Sarmiento, que escreveu sobre as articulações do Rio da Prata e Alberdi que defendia a não participação Argentina, ao lado brasileiro, na Guerra do Paraguai. Outro nome importante teria sido o chanceler Estanislao Zeballos que realizou estudos sobre a região de Missões.

Vários militares também merecem destaque como: Juan E. Guglielmelli, Atencio, Briano, Juan D.Perón, Isaac Rojas, entre outros.

Segundo Camargo (1987), os geopolíticos argentinos definiam seu “projeto nacional” tomando por base os trabalhos da geopolítica no Brasil. Eles argumentavam que o país, desde o período colonial, considerava o território como sinônimo de poder e por isso temiam um expansionismo brasileiro. Os geopolíticos argentinos consideravam que o desejo brasileiro de integrar a Bacia do Prata à Bacia Amazônica era um exemplo dessa “vocação expansionista”.

Camargo (1987) também descreve que os Argentinos acusavam o Brasil de ter uma “aliança automática” com os Estados Unidos e que o apoio norte-americano e de suas multinacionais teriam como consequência um prejuízo à economia Argentina que ficaria restrita à produção de bens primários.

Segundo Russel e Tokatlian (2003) durante as décadas de 1930 e 1940 a preocupação da Argentina era com o equilíbrio sub-regional durante o conflito mundial. A postura brasileira de alinhamento aos Aliados durante a Segunda Guerra gerou na Argentina “*uma nueva visión del Brasil, inscripta em la lógica de la rivalidad geopolítica, como ‘país llave’ de la acción futura norteamericana em el continente.*” (RUSSEL; TOKATLIAN, 2003, p.383)

Segundo Santos (1987), os geopolíticos argentinos sempre se preocuparam muito com a hegemonia e com a expansão territorial brasileira não só em relação a seu país, mas também a todo o continente.

Russel e Tokatlian apontam as principais preocupações da Argentina em relação ao Brasil

La relación con o país vecino se definió en clave de rivalidad desde el acento en el desequilibrio del poder entre ambos países con una indisimulada envidia por los resultados del milagro brasileño; y la teoría de la dependencia, que destacaba el peligro del ‘subimperialismo brasileño’ en la cuenca del Plata y el papel del Brasil, a partir de una alianza privilegiada con Washington, de gendarme de los Estados Unidos en la sub-región. (RUSSEL; TOKATLIAN, 2003, p.388).

De acordo com os autores, surgiu neste contexto uma série de trabalhos geopolíticos. De um lado havia os que destacavam a rivalidade argentino-brasileira apontando o perigo de que a balança de poder pendesse para o lado brasileiro; e, de outro, os que defendiam uma cooperação entre os dois países como forma de superar o desenvolvimento que lhes era condição comum. Contudo, segundo os autores, esta aliança tinha, na verdade, o objetivo principal de conter o poder brasileiro. Portanto, era uma estratégia de formar uma aliança para restringir seu sócio.

Porém, também foram produzidos no período trabalhos que não eram de matizes geopolíticas favoráveis à cooperação sob o argumento a semelhanças históricas e geopolíticas dos dois países além de percepções comuns de seus lugares no sistema internacional. Exemplo disso foi o livro de Celso Lafer e Felix Penha, publicado em 1973. (RUSSEL; TOKATLIAN, 2003)

Mas foi também na década de 1970 que a rivalidade argentino-brasileira atingiu alto grau de intensidade. O principal fato que marcou essa rivalidade e que gerou uma série de críticas por parte dos geopolíticos argentinos foi a construção da Usina de Itaipu.

Yahn Filho (2005, apud CAUBET, 1989) explica que “a exploração integrada do potencial econômico das bacias hidrográficas do Cone Sul não é uma novidade incorporada pelo Tratado da Bacia do Prata. Seus antecedentes, no século XX remontam a acordos assinados desde a década de 1930.”³

O projeto de construção de uma usina em conjunto com o Paraguai para o aproveitamento do potencial hidrográfico de Sete Quedas gerou protestos argentinos. De um lado havia a questão técnica de que a construção de Itaipu prejudicaria o aproveitamento da usina argentina de Corpus e, de outro estavam, as razões geopolíticas, visto que na visão argentina o projeto representava um desequilíbrio na balança de poder no Cone Sul. (MELLO, 1996).

De fato, a controvérsia Itaipu-Corpus se inseria nas concepções desenvolvimentista e geopolítica dos militares e argentinos, uma vez que, por um lado, a energia era de fundamental importância para a industrialização dos dois países, e, por outro, estava em jogo a disputa pela supremacia na América do Sul. (YAHN FILHO, 2005, p.89).

Esta mesma visão é compartilhada por Bandeira

Mas à medida que se atribuía significado geopolítico à industrialização, da qual a capacidade de geração de energia representava fator fundamental, os obstáculos da Argentina à construção de Itaipu constituíam reações defensivas vis-à-vis a expansão econômica do Brasil, que já erguera, sobre o rio Paraná, as hidrelétricas de Urubupungá, Jupiá, Ilha Solteira e acari [...]. (BANDEIRA, 1987, p.49).

O Bandeira (1987) relata que o projeto de Itaipu foi fortemente criticado pelos geopolíticos argentinos principalmente por Isaac Rojas que descrevia o projeto como uma forma de o Brasil exercer sua “vocação imperialista”.

Declaração de Rojas frente   construção de Itaipu

se construísse a represa brasileiro-paraguaia em Itaipu, ou seja, 17 Km  guas acima da desembocadura do Iguaçu, com nível de restituição baixo (105m sobre o nível do mar), as águas impedidas de não elevarem-se em Iguaçu circularão pelo can o até Corpus com grande pendente, e haverão consumido, necessariamente, a energia potencial de que dispunham em Iguaçu, não ficando um desnível para utilizar em Corpus, que, portanto, não poderia construir-se. Em conseqüência, essa solução

³ Já em 1933, foi assinada a *Declaração de Montevideú* sobre o aproveitamento industrial agrícola dos rios internacionais. Trata-se da resolução LXXII da VII Conferência Interamericana. Pelo  7  da referida Declaração, os projetos de obras nas águas internacionais deveriam ser objeto de uma comunicação prévia aos outros estados ribeirinhos, ou cond nimos, a fim de que pudessem julgar quanto aos efeitos das obras e formular suas observações. Dessa forma, a Declaração de Montevideú já introduzia o conceito de consulta prévia que mais tarde seria o fundamento jurídico com o qual a argentina tentaria impedir a construção de Itaipu, garantindo seus interesses no aproveitamento do Rio Paraná. Contudo, por se tratar de uma Declaração, sem ratificação nos respectivos países signatários, sua força era unicamente moral. (CAUBET, 1989, p.328 apud YAHN FILHO, 2005, p.73).

parcial que se intenta dar entre Paraguai e Brasil ao problema da singularidade geográfica não é conveniente (ROJAS apud SANTOS, 1987, p.102).

A mesma visão era compartilhada por Guglielmelli que argumentava que “o Brasil levantará, associado com o Paraguai, a represa de Itaipu, com uma cota de descarga de 105 metros, não obstante que esta altura afetará o rendimento ótimo de Corpus”. (SANTOS, p.102, 1987).

Assim, Santos (1987) coloca que na visão dos geopolíticos argentinos a construção de Itaipu era “*um projeto eminentemente político*” que pretendia consolidar a influência brasileira sobre Assunção e era condizente com a vocação hegemônica do Brasil.

Massot (1995), afirma que as formulações geopolíticas brasileiras preocupavam os argentinos, pois elas tinham a influência necessária para que fossem transformadas em objetivos do governo. Destaca neste sentido Golbery do Couto e Silva cujas idéias eram resultado, em parte, do pensamento esguiano e de grupos de pressão do país. O mesmo não ocorria com Isaac Francisco Rojas e Juan Henrique Guglielmelli os quais não tinham nenhum poder de decisão no âmbito da política do país.

Após a resolução da questão da construção das hidrelétricas de Corpus e Itaipu, com a assinatura do Acordo Tripartite em 1979, o clima de rivalidade diminui e Argentina e Brasil começam a caminhar para um processo de cooperação.

Com a redemocratização nos dois países deixou de existir a tese do imperialismo brasileiro que tanto fora alimentado pelos trabalhos desses geopolíticos. Assim, os países não mais levariam em conta aspectos da geopolítica na tomada de suas decisões prevalecendo uma visão integracionista e cooperativa. (MIYAMOTO, 1995).

Massot (1995) explica que a “inimizade” fora construída neste período em razão do pensamento dos geopolíticos argentinos e brasileiros os quais sofreram influências das idéias sobre hipóteses de conflito formuladas na Europa, na segunda metade do século XIX. Assim, os geopolíticos dos dois países teriam criado “*uma teoria de la confrontación que hallaba su epicentro em la Cuenca del Plata*”(MASSOT, 1995, p.221).

Porém, razões de ordem externa como a queda do muro de Berlim, a globalização econômica e a necessidade dos países de se inserirem nesse novo contexto, somados com o fim das formulações geopolíticas e da idéia de que o Cone Sul era local de disputa de duas supremacias, teriam contribuído para por um fim no que o autor chama de “equilíbrio de inimizades”. (MASSOT, 1995).

Portanto, ao analisar a história de relações entre Argentina e Brasil, nota-se que a rivalidade não foi somente construída baseando-se em fatores concretos, como por exemplo, levando-se em conta o potencial econômico e militar do outro país. Claro que tais fatores são importantes, mas o que se verifica é que as idéias, sobretudo de geopolíticos, tanto em relação à imagem de seu respectivo país, quanto relativa à imagem do outro, são elementos muito importantes para que se compreenda como se estabeleceu a rivalidade argentino-brasileira.

Capítulo 2. A Teoria Construtivista

A teoria construtivista está inserida no chamado Terceiro Debate das teorias de Relações Internacionais, entre racionalistas e construtivistas. Os primeiros afirmam que os atores – tomadores de decisão, agências burocráticas, Estados – agem racionalmente, estabelecendo uma hierarquia como critério de escolha de seus objetivos, imprimindo um cálculo de custo-benefício na tomada de suas decisões e buscando maximizar benefícios e minimizar custos. Os construtivistas por outro lado, analisam as relações internacionais como se elas ocorressem dentro de uma sociedade cujas normas e agentes se influenciam mutuamente. As preferências dos agentes são formadas neste processo. (RAMALHO DA ROCHA, 2002).

Wendt (1999) classifica sua teoria como um tipo de “idealismo estrutural” pois encontra-se no meio termo entre a abordagem idealista e a holista ou estruturalista. A primeira enfatiza o compartilhamento de idéias, enquanto a última coloca a importância da influência das estruturas sociais ao contrário da visão individualista que reduz as estruturas aos indivíduos.

A teoria de Wendt critica o neorealismo de Waltz argumentando que ele não consegue explicar as mudanças do sistema internacional, pois considera a lógica da anarquia como uma constante. Além disso, Waltz afirma que a estrutura deste sistema é dada pela distribuição de capacidades materiais de seus atores, algo que Wendt não concorda, pois defende que tais estruturas são na verdade formadas por distribuição de idéias, de conhecimento. Porém, isto não significa que o construtivismo desprezasse a importância das forças materiais, é que, para esta corrente, o que imprime sentido/significado a estas forças é o conhecimento compartilhado o qual depende da estrutura social dominante que podem ser três: hobbesiana, lockeana ou kantiana.⁴

Embora a cultura seja conservadora pode ocorrer uma mudança de estrutura em razão da contestação por parte de seus portadores, isto é seus agentes. Estas contestações podem advir de contradições entre as normas da cultura; do fato de agentes não serem completamente socializados; consequências intencionais de crenças compartilhadas; choques exógenos, como guerras; e criatividade, invenção de novas idéias dentro da cultura. (WENDT, 1999).

⁴ Posteriormente cada uma destas estruturas serão explicadas.

Quanto aos níveis de análise, o construtivismo também difere da teoria de Waltz. Este analisa o sistema como um todo, visto que a estrutura é independente dos agentes. Wendt, por outro lado, divide o sistema internacional em micro e macro-estruturas. A micro-estrutura se refere às interações entre as partes do sistema, ou seja, suas unidades, enquanto macro-estrutura diz respeito ao sistema como um todo. A relação entre micro e macro-estruturas é de superveniência: macro-estruturas não são reduzíveis às micro, mas dependem delas para existir. Interações na micro-estrutura podem produzir e reproduzir as macro-estruturas, mas uma mesma macro-estrutura pode ser produzida por diferentes combinações no nível micro.

A micro-estrutura é constituída por conhecimento comum definido por Wendt como crenças de atores sobre a razão, estratégias, preferências e crenças dos outros atores e sobre o mundo externo. Estas crenças não precisam ser verdadeiras, apenas devem ser consideradas verdadeiras; são modelos mentais compartilhados (WENDT, 1999). A micro-estrutura é subjetiva porque está na mente dos atores e também é intersubjetiva porque se trata de crenças sobre crenças dos outros. Já a macro-estrutura é formada por conhecimento coletivo e seu caráter é intersubjetivo⁵, pois as crenças não podem ser reduzidas às mentes individuais, embora dependa delas para sua existência. Aqui a relação entre crenças individuais e o conhecimento coletivo é de superveniência. Por esta razão, Wendt argumenta que certas crenças como mitos e tradições presentes nas memórias coletivas produzem certos efeitos que são difíceis de serem desfeitos pois mesmo que alguns indivíduos se esqueçam eles permanecem.

As estruturas podem ter dois tipos de efeitos: causais e constitutivos. Efeitos causais agem sobre o comportamento dos atores enquanto efeitos constitutivos podem mudar suas identidades.

Identidades por sua vez podem ser de quatro tipos:

Pessoal ou corporativa: são aquelas características próprias dos indivíduos, que não dependem dos outros atores para existir. São formadas por estruturas auto-organizadas e que distinguem os atores. Elas sempre têm uma base material que no caso dos Estados seria seu território.

⁵ Segundo Adler (1999), a realidade intersubjetiva existe graças à comunicação social e complementa que “A noção de Karl Deutsch de comunidades de segurança – grupos de pessoas que compartilham um ambiente comunicativo e, conseqüentemente, compartilham valores, responsabilidades (um ‘sentimento do nós’) e confianças mútuas – se aproxima da idéia de intersubjetividade” (ADLER, 1999, p.213). Além deste conceito cita as “comunidades imaginadas” de Benedict Anderson que “não são apenas a soma das crenças de um grupo nacional; a despeito da existência física dos indivíduos, elas existem em símbolos, práticas, instituições e discursos.” (Ibid., p.213),

Tipo: são categorias sociais como religião ou lugar de nascimento, e podem ser referência para pessoas compartilharem valores, opiniões. No caso dos Estados, tipos de regime ou formas de Estado são alguns exemplos.

Papel: estas existem apenas em relação a Outros. Indivíduos podem adquiri-las apenas ocupando uma posição na estrutura social, como por exemplo, professores e estudantes.

Coletiva: identidade coletiva conduz o *Self* e o *Other* à identificação. Atores definem o bem-estar do Outro como se fosse parte do bem-estar dele próprio, em uma relação altruísta. *“Altruistic actors may still be rational, but the basis on which they calculate their interests is the group or the ‘team’”*. (WENDT, 1999, p.229).

Wendt (1999) afirma que identidades dizem respeito a quem os atores são e constituem a base para os interesses, visto que não se pode saber o que se deseja (interesse) sem que o ator saiba quem ele é. Alguns interesses são subjetivos, chamados por Wendt de preferências, e dizem respeito à forma como atores buscarão satisfazer suas necessidades. Outros são objetivos, isto é, são necessidades ou funções imperativas para reproduzir identidade e corresponderiam ao chamado interesse nacional que abrange a sobrevivência física, a autonomia, o bem-estar econômico e a auto-estima coletiva.

Assim, parte dos interesses e identidades são exógenos ao sistema, pois Estados têm uma individualidade. Porém, o significado atribuído a esta individualidade é construído na interação. A interação entre Estados é que produz a estrutura por meio de suas práticas. Estas, por sua vez, são condicionadas primariamente pelas identidades dos atores que dependem do tipo de estrutura na qual estão inseridos. Ou seja, agentes e estruturas se influenciam mutuamente.

Assim sendo, as estruturas são aqui consideradas como sociais porque ao agirem, indivíduos levam uns aos outros em conta tendo como base suas crenças sobre ele mesmo – *Self* - e sobre o outro - *Other*. Crenças podem ser compartilhadas e neste caso constituem a cultura que dará significado às identidades e aos interesses.

Deste modo, a anarquia, definida por Wendt (1999) como ausência de autoridade centralizada, não pode assumir apenas uma lógica, isto é, Estados vivendo sob anarquia não se verão sempre como inimigos, pois a estrutura de papéis dependerá do conhecimento compartilhado, ou seja, da cultura. Neste sentido Wendt afirma que podem existir três tipos de cultura: hobbesiana, lockeana e kantiana.⁶ Em cada uma delas predomina um tipo de papel sendo respectivamente, inimigo, rival e amigo.

⁶ Estas lógicas são explicadas em detalhes em seu livro “Social Theory of International Politics” de 1999.

Each involves a distinct posture or orientation of the Self toward the Other with respect to the use of violence, which can be realized in multiple ways at the micro-level. The posture of enemies is one of threatening adversaries who observe no limits in their violence toward each other; that of rival is one of competitors who will use violence to advance their interests but refrain from killing which other; and that of friends is one of allies who do not use violence to settle their disputes and work as a team against security threats. (WENDT, 1999, p.258).

Cada uma destas três culturas pode ser internalizada em três graus diferentes os quais representam caminhos pelos quais as culturas serão internalizadas, ou a razão dos atores em obedecer às normas daquele tipo de cultura que seria pela força – onde o ator não tem outra escolha –, pelo preço – cálculo interessado – ou pela legitimidade – que está relacionado com a identidade do ator.

Quando Estados encontram-se em uma cultura hobbesiana o Self e o Other se relacionam como inimigos. Wendt descreve que inimigos constituem a representação do Outro como um ator que “(1) *does not recognize the right of the Self to exist as an autonomous being, and therefore (2) will not willingly limit its violence toward the Self*” (WENDT, 1999, p.260). Isto significa que a guerra total é eminente, pois os Estados não irão respeitar o direito do Outro de existir; é a guerra de todos contra todos; um jogo de soma-zero em que o ganho de um representa a perda do outro e onde predomina o sistema de auto-ajuda. Ao Self olhar o Other como inimigo suas ações farão com que o Other também lhe atribua este papel, e nesta interação é que a estrutura é reforçada.

No caso da internalização de primeiro grau nesta cultura, o ator reconhece a norma, mas só obedece a ela porque é forçado por algum tipo de ameaça ou punição caso não o fizesse. Na internalização de segundo tipo a norma é obedecida porque é mais vantajoso para o ator se assim agir. Porém, se os custos se tornarem maiores que os benefícios o ator deixa de segui-las. Já no terceiro tipo “*actors identify with other’s expectations, relating to them as part of themselves.*” (WENDT, 1999, 273). As normas aqui afetam os interesses e por isso a qualidade da obediência é mais alta.

A estrutura de papéis da cultura lockeana diferentemente da hobbesiana é baseada no papel de rival. Agora a soberania é reconhecida pelos atores, é uma instituição comum, e eles não mais vão buscar a destruição do outro ou a anulação da sua liberdade, pois existe uma auto-restrição em razão do respeito pela soberania. Disputas ainda existem, mas elas não mais ameaçam a sobrevivência dos Estados. A balança de poder é uma característica desta cultura.

No caso do Brasil e da Argentina durante muito tempo perceberam-se como rivais, mas as disputas nunca chegaram a uma guerra de fato.

Estados obedecem à norma da soberania pela força quando são forçados por Estados mais poderosos; por interesse, quando o respeito pela soberania lhes traz maiores benefícios do que se não a respeitassem (cálculo interessado); e por legitimidade quando o princípio realmente é reconhecido, quando se identificam com ele.

O papel de amigo é a base da cultura kantiana. Nesta estrutura as disputas existem, mas os atores irão se comportar segundo as lógicas das comunidades pluralísticas de segurança descritas por Karl Deutsch⁷ e da segurança coletiva. No primeiro caso as partes integrantes têm um compromisso em não entrarem em guerra entre si, enquanto que no segundo rege o princípio da ajuda mútua, ou seja, a ameaça a um membro implica uma agressão a todos os outros. Contudo, amigos também podem entrar em disputas, só que neste caso os tipos de poder usados não serão o militar, mas o discursivo, econômico e institucional.

Como nas outras culturas, aqui a internalização também pode ser em três graus. Estados obedeceriam por coerção nos casos de interdependência econômica, fragilidade da civilização moderna ou guerra nuclear. Na internalização de segundo grau

[...] friendship is a *strategy*, an instrumentality, that states choose in order to obtain benefits for themselves as individuals. There is no identification of Self with Other, no equating nation interests with international interests, no sacrifice for the group except as necessary to realize their own, exogenous interests [...]. (WENDT, 1999, p.304).

Desta forma, Wendt afirma que os Estados agem “como se” fossem amigos diferentemente do que ocorre na internalização de terceiro grau onde há uma identificação do *Self* e do *Other*, onde o respeito pelas normas não é mais instrumental, mas legítimo. Neste caso ter-se-ia a formação de uma região cognitiva. Wendt chama este fenômeno de identidade coletiva, mas vários outros termos podem ser usados: “*we-feeling, solidarity, plural subject, plural, common in group identity, thinking like a team, loyalty and so on*”. (WENDT, 1999, p.305).

⁷ Deutsch (1978) aponta as principais condições para a emergência de uma comunidade pluralística de segurança: “O principal requisito parece ser crescente inconveniência e improbabilidade de guerra entre as unidades políticas [...] conforme as percepções de seus governos, de suas elites, e (eventualmente) de suas populações. Um segundo processo [...] é a difusão de movimentos e tradições intelectuais favoráveis à integração e a preparação de um clima político que lhe seja favorável. Um terceiro processo talvez seja o desenvolvimento e práticas de hábitos e capacidades de atenção, comunicação e receptividades mútuas [...]”. (DEUTSCH, 1978, p.259).

Identidade coletiva gera, segundo o autor, interesses coletivos, o que implica que tais interesses não são egoístas, leva-se em conta o grupo. Neste caso, os interesses internacionais são parte dos interesses nacionais. Este conceito é importante para o objetivo deste trabalho que é pensar se no caso do Mercosul, Argentina e Brasil agem levando em conta o interesse do grupo.

Portanto, as formas como os atores se comportam no sistema internacional dependem das estruturas que são formadas na interação entre os agentes, os quais por sua vez sofrem influência da cultura na qual estão inseridos. Estruturas e agentes são processos, pois como afirma Wendt (1999), ambos são efeitos dos que as pessoas fazem. Neste sentido é possível pensar na mudança de estrutura.

Com efeito, afirma-se que, por um lado, o comportamento dos agentes se define com base nas condições estruturais em que se encontram imersos; por outro, seu comportamento não se define inteiramente fundado nessas estruturas, motivo pelo qual elas próprias se transformam, já que os agentes são capazes de construir novas estruturas e redefinir as antigas. (RAMALHO DA ROCHA, 2002, p.209-210).

A mudança de uma estrutura para outra pode ocorrer, do ponto de vista construtivista de Wendt, pelo interacionismo simbólico no qual Estados não estão apenas tentando adquirir o que eles querem, mas buscando sustentar as concepções do *Self* e do *Other*, isto é, na interação não são apenas os comportamentos que são afetados, mas também as identidades dos atores que são a base dos interesses. O autor aponta duas maneiras através das quais identidades podem ser mudadas pelo interacionismo simbólico: a seleção natural e a seleção cultural, esta última destacada por Wendt (1999).

A seleção cultural é um processo através do qual certos comportamentos são transmitidos e podem ocorrer mediante dois mecanismos: a imitação e o aprendizado social. *“Identities and interests are acquired by imitation when actors adopt the self-understandings of those whom they perceive as ‘successful’, and as such imitation tends to make populations more homogeneous.”* (WENDT, 1999, p.325). Por exemplo, o capitalismo seria visto como um modelo de sucesso e por isso seria “imitado” por países não-socialistas. Mas Wendt alerta que a imitação depende do contexto cultural porque em cada momento histórico “sucesso” pode adquirir diferentes significados.

Em relação ao aprendizado social, diferentemente dos racionalistas que falam apenas de efeitos sobre o comportamento ou aprendizado simples, os construtivistas argumentam que pode ocorrer o chamado aprendizado complexo, isto é, identidades e interesses também podem ser afetados na integração. A grosso modo isto ocorre da seguinte forma: atores

moldam e reforçam suas identidades e interesses a partir da forma como são tratados pelos outros, como se estes fossem “espelhos” nos qual o *Self* vê projetada sua imagem.

Em um primeiro contato entre atores ainda não existem idéias compartilhadas e cada um traz consigo uma base material e idéias sobre quem são. A atribuição de identidade ao outro só pode ocorrer a partir da interação. Wendt (1999) descreve este processo. Primeiro *Ego* toma alguma ação e *Alter* percebe isto como o papel que *Ego* quer ter e quer que ele tenha na interação. Caso *Alter* mude suas concepções por causa da ação de *Ego* ocorreu aprendizado – simples ou complexo. A mudança significa que *Alter* refletiu sobre a informação de *Ego* e mudou em função dela. *Alter* então toma uma ação e *Ego* irá responder depois de interpretá-la, e assim por diante, até que ambos decidam que a interação terminou. Neste processo é que se forma o conhecimento compartilhado ou cultura e, portanto, as identidades e interesses. Deste modo, novas informações adquiridas durante o processo podem levar os atores a uma reflexão e a uma mudança na sua definição da situação podendo até mesmo ocorrer a formação de novas identidades.⁸

Deste modo, a interação pode conduzir à formação de identidades coletivas. Caso um ator adote comportamentos pró-sociais em relação ao outro ainda que seu propósito seja auto-interessado, abre-se a possibilidade de se formar uma identidade coletiva e a partir daí interesses coletivos. Isto pode ocorrer porque, segundo Wendt (1999), atores podem fazer certas coisas mesmo que ainda não tenham as identidades que as práticas eventualmente irão criar. *“States might initially engage in prosocial policies for egoist reasons, for example (and in a Lockean structure this is exactly what we would expect), but if sustained over time such policies will erode egoistic identities and create collective ones.”* (WENDT, 1999, p.342).

Wendt (1999) aponta quatro mecanismos que explicam as razões que levam Estados de uma cultura Lockean a se engajarem em políticas de segurança social e iniciarem, deste modo, a formação de uma identidade coletiva. Três destas variáveis são chamadas de causas ativas – interdependência, destino comum e homogeneidade -, a quarta é uma causa passiva –

⁸ Isto remete ao conceito de evolução cognitiva discutido por Adler (1999), pois também mostra como novas informações ao serem introduzidas – não somente estas, mas também “seleção política de premissas epistêmicas e normativas similares” – podem gerar aprendizado social e constituir novos entendimentos coletivos. “Uma teoria cognitiva evolutiva é estruturacionista na medida em que os atores individuais e sociais são bem sucedidos em introduzir inovações que ajudam a transformar ou mesmo constituir novos entendimentos coletivos, os quais, por sua vez, moldam as identidades e os interesses, e consequentemente as expectativas, dos atores sociais. [...] Evolução cognitiva é uma teoria do aprendizado internacional, se entendermos por aprendizado a adoção, por *policy-makers*, de novas interpretações da realidade, a cada vez que forem criadas e introduzidas no sistema político por atores individuais e sociais.” (ADLER, 1999, p.227-228).

o auto-controle. Esta última permite aos Estados eliminarem o medo de serem “engolidos” pelo Outro.

“Actors are interdependent when the outcome of an interaction for each depends on the choices of the others.” (WENDT, 1999, p.344). A interdependência deve ser objetiva para que leve à identidade coletiva, isto é, se há identidade coletiva todos os atores sentirão ganhos e perdas. Uma das maneiras de levar atores a atitudes cooperativas é por meio dos discursos. Wendt afirma que se um líder em seu discurso fala sobre o que “nós” deveríamos fazer consegue levar à formação de uma identidade coletiva muito mais rápido do que um tipo de comunicação não verbal, porque indica ao outro sua expectativa de que ele irá cooperar.

O problema da interdependência é que ela pode gerar o medo de ser explorado, pois os atores ficam mais vulneráveis uns aos outros. Por esta razão que Wendt ressalta a importância da variável passiva, isto é, deve haver a garantia de que os outros vão se auto-controlar.

“Actors face a common fate when their individual survival, fitness, or welfare depends on what happens to the group as a whole” (WENDT, 1999, p.349). O destino comum é definido por uma terceira parte que faz com que as duas primeiras formem um grupo. O autor dá o exemplo dos nativos americanos que sofreram um destino comum nas mãos dos europeus. Um inimigo externo comum seria outro exemplo.

A homogeneidade por sua vez são características semelhantes dos Estados que também podem conduzir a uma identidade coletiva. Tais semelhanças podem ser de identidade corporativa – isomorfismo, função, poder causal - ou de tipo – forma de organização política. Contudo, isto não significa que Estados semelhantes não entrarão em conflitos ou que a diversidade não permite um comportamento pacífico.

It is only to say that internal differences may be one source of external conflict. Other thing being equal, therefore, the reduction of those differences will increase the coincidence of states' interests, and that in turn promote collective identity formation by reducing the rationale for egoistic identities [...] (WENDT, 1999, p.354).

Apesar de as três causas ativas poderem levar a uma identidade coletiva se não combinadas com a causa passiva do auto-controle, isto não se torna possível pois os Estados temerão ser engolidos por aqueles com os quais ele se identifica. Causas externas como o poder das grandes potências ou tecnologia militar, podem restringir comportamentos, assim como as instituições como a soberania e a não-violência, mas ambos podem ser abandonados em certo momento. Então o problema está em saber como atores vão se auto-restringir.

Wendt aponta que uma maneira é pela internalização em terceiro grau da comunidade pluralística de segurança através da obediência repetida dos Estados ao longo do tempo. Outra é por meio da externalização ou transposição de políticas domésticas em seu comportamento externo, ou seja, em virtude de pressão doméstica ou hábitos Estados tendem a se comportar no sistema internacional da mesma forma que conduzem sua política doméstica. Estados democráticos, por exemplo. Uma terceira forma seriam iniciativas unilaterais onde um ator sacrifica certas coisas em nome do grupo.

Portanto, para que possa ocorrer a formação de uma identidade coletiva segundo o modelo teórico de Wendt, deve existir ao menos uma causa ativa (interdependência, homogeneidade ou destino comum) combinada com a causa passiva que dará a garantia aos atores de que eles não serão engolidos pelo grupo.

Em seu artigo “Anarchy is what States make of it: the construction of power politics”, Wendt (1992), também explica como é possível mudar a lógica da anarquia tendo em vista o final da Guerra Fria. O autor parte da pergunta de como é possível mudar uma estrutura se esta depende da identidade. De acordo com Wendt, existe uma identidade que é definida na relação com o outro que ele chama de “mim”. Porém, atores têm liberdade de escolha e de tomada de papéis. Portanto, também existe uma subjetividade, um “eu”, que não depende dos outros. Assim, atores podem fazer escolhas a partir de uma reflexão crítica e mudar seu comportamento. Porém, existem condições para que isto ocorra: deve haver uma razão para refletir sobre si mesmo - novas situações sociais que não podem ser mantidas com antigas auto-concepções - e os custos esperados com a mudança de papéis não podem ser maiores do que as recompensas.

Neste sentido, Wendt (1992) divide em quatro estágios a passagem de uma cultura lockeana para uma cultura kantiana, os quais são:

1. colapso do consenso sobre a identidade
2. exame/análise crítica das antigas idéias sobre o *self* e o *other* e, conseqüentemente da estrutura de interação que é sustentada por idéias.
3. mudança das identidades e interesses dos outros que ajudavam a sustentar aquela cultura (prática do *altercasting*)
4. reciprocidade do *alter*: as iniciativas de *ego* são bem sucedidas e *alter* também modifica suas práticas, recompensando as iniciativas de *ego*, o que incentiva novas práticas semelhantes. Com o tempo a identificação positiva é institucionalizada e houve, portanto, a criação de nova base intersubjetiva para a interação dando início a compromissos com as

novas identidades e interesses. Neste processo, pode assim, haver a formação de uma identidade coletiva.

Portanto, a Teoria Construtivista, e em especial o modelo teórico de Wendt pode ajudar a entender as mudanças nas estruturas. Neste sentido, tal teoria possui ferramentas que possibilitam a compreensão da mudança no comportamento de Argentina e Brasil a partir da década de 1980, isto é, a passagem da rivalidade à cooperação, ou, em outros termos, a mudança da cultura anárquica Lockean para a Kantiana.

Capítulo 3. A passagem da cultura Lockena para a cultura Kantiana: de rivais a amigos

As relações entre Argentina e Brasil foram marcadas durante muito tempo pela rivalidade, porém nunca chegando a uma guerra de fato. Tendo em vista a teoria de Wendt (1999) isto significa dizer que a estrutura ou a cultura existente era a Lockeana onde o papel que um atribuía ao outro era o de rival. Desta forma, nenhum dos dois países buscava a destruição do outro porque a soberania era respeitada, ou seja, era uma instituição compartilhada entre os dois países. Além disso, predominava a balança de poder, outra característica desta cultura. Argentina e Brasil balanceavam poder no sub-continente de modo que um buscava impedir que o outro se torna-se uma hegemonia regional.

Porém, a partir da década de 1980, a rivalidade perde força dando lugar a uma relação mais cooperativa que se desenvolve e culmina em 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção cujo principal objetivo era o de constituir um Mercado Comum. Neste sentido, cabe a pergunta: como esta mudança foi possível?

Segundo Wendt (1999), a estrutura é sustentada pela prática dos agentes que dela fazem parte e tais práticas têm como fundamento suas identidades. Estas por sua vez são constituídas endogenamente embora parte delas seja individual. Desta maneira, uma mudança na estrutura implica em uma mudança nas identidades dos agentes que a constituem. Seguindo este raciocínio cabe buscar os fatores que fizeram com que Argentina e Brasil mudassem suas identidades, permitindo desta forma que houvesse uma mudança da cultura Lockeana para a cultura Kantiana na qual o papel predominante é o de amigo.

O primeiro destes fatores é a resolução da questão do aproveitamento das águas da Bacia do Prata mediante a assinatura do Acordo Tripartite de 1979⁹ que colocou fim a um dos maiores momentos de rivalidade. Bandeira (1998) coloca que no momento da assinatura do acordo a Argentina estava envolvida em um conflito com o Chile¹⁰ e que, assim como o Brasil, também enfrentava pressões dos Estados Unidos relativas à política de direitos humanos de Carter. Por isso não era interessante para nenhum dos dois se envolver em novos

⁹ O projeto de construção de uma usina em conjunto com o Paraguai para o aproveitamento do potencial hidrográfico de Sete Quedas gerou protestos argentinos. De um lado havia a questão técnica de que a construção de Itaipu prejudicaria o aproveitamento da usina argentina de Corpus e de outro estavam as razões geopolíticas visto que na visão argentina o projeto representava um desequilíbrio na balança de poder no Cone Sul.(MELLO, 1996).

¹⁰ O conflito em questão era em razão de uma área fronteiriça entre Argentina e Chile, o Canal de Beagle, que teve início em 1978 após o Reino Unido ter dado um laudo arbitral em favor do Chile gerando protestos por parte da Argentina. Para um estudo mais aprofundado do tema ver Historia General de las relaciones exteriores de la República Argentina”, ESCUDE, Carlos; CISNEROS, Andrés. Versão on-line disponível in http://www.argentina-rree.com/home_nueva.htm. Último acesso: 20 março 2007.

desentendimentos. Assim, o acordo parece ter sido motivado por interesses egoístas, mas abriu caminho para as atitudes cooperativas que se seguiram. Isto remete ao argumento de Wendt (1999) de que atores podem fazer certas coisas mesmo que ainda não tenham as identidades que as práticas eventualmente irão criar.

Porém, mesmo antes da questão de Itaipu ser resolvida, intelectuais já refletiam a respeito da aproximação entre os dois países, como bem demonstra o livro de Lafer e Peña de 1973. Os autores colocam que o sistema de relações internacionais estava passando por mudanças e que os conflitos internacionais não seriam mais caracterizados pelo confronto nuclear, mas industrial e tecnológico e, desta forma, as potências seriam agora aqueles países com melhores condições de transferência internacional de recursos. É nesse contexto que os autores inserem a discussão de qual seria o papel dos países latino-americanos nessa nova forma de configuração do poder mundial.

Neste sentido, argumentam que Argentina e Brasil deveriam dar início a ações conjuntas, pois eram países com característica semelhantes: ambos foram dominados por potências hegemônicas e agora se encontravam em uma mesma posição no sistema internacional. Poder-se-ia dizer, que possuíam um destino comum. Vale lembrar que para Wendt (1999), o destino comum pode levar a formação de uma identidade coletiva. Assim, os países deveriam valorizar o contexto regional latino-americano “na perspectiva de uma estratégia de participação autônoma real e significativa no sistema internacional”. (LAFER; PEÑA, 1973, p.44). Desta forma, nota-se a percepção desde a década de 1970, de desafios comuns que deveriam ser enfrentados a partir de uma ação conjunta, embora este período ainda tenha sido caracterizado por rivalidade.

A década de 1980 foi um período muito difícil particularmente para os países da América Latina. O modelo de desenvolvimento econômico de substituição de importações mostrou-se esgotado. Além disso, os choques do petróleo da década anterior fizeram com que a dívida externa dos países latino-americanos se ampliasse em decorrência do aumento da taxa de juros mundial. Concomitantemente, assistia-se a uma bem sucedida evolução da integração na Europa que influenciou a elaboração das teorias de integração¹¹ que por sua vez, também tiveram influência na aproximação entre Argentina e Brasil (OLIVEIRA, 2003, p.54).

¹¹ Em relação à questão das teorias de integração, deve-se destacar o artigo de Andrew Hurrell “O ressurgimento do regionalismo na política mundial”, que trata sobre o próprio termo regionalismo e suas principais variedades além das abordagens teóricas utilizadas para explicar este fenômeno. HURRELL, Andrew. O ressurgimento do regionalismo mundial. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, v.17, n. 1, jan-jun., p. 23-59,1995.

Até a década de 1980, os governos da Argentina e do Brasil haviam dado pouca atenção à questão da integração¹², pois os modelos nacionalistas de desenvolvimento haviam proporcionado resultados satisfatórios até então. (VIGEVANI, 2005). Porém, o contexto interno e internacional dessa década levou os governos à quebra do consenso em relação a este modelo de desenvolvimento. Além disso, a assinatura do Acordo Tripartite representou uma vitória dos governos argentino e brasileiro em relação às resistências dos setores militares que tinham leituras não cooperativas da soberania nacional (VIGEVANI, 2005). Vale lembrar que as teorias geopolíticas tiveram forte influência na construção dos papéis de rival que havia predominado até então. Desta forma, também houve uma quebra do consenso em relação à idéia de que o Cone Sul era local de disputa de duas supremacias.

Embora Russel e Tokatlian (2003) não considerem que a democracia, a interdependência e uma reconstrução de uma identidade comum como os elementos que tenham sido responsáveis pela mudança na estrutura de rivalidade - “o fator chave foram as taxas diferenciadas de crescimento em favor do Brasil que tornaram inviável a estratégia argentina de restrição do poder brasileiro mediante o mecanismo de equilíbrio” (RUSSEL; TOKATLIAN, 2003, p.401) -, afirmam que a redemocratização possibilitou dar os primeiros passos em direção a uma nova cultura na qual o “outro” é percebido em termos de amizade.

Assim, o contexto de crise do período, o fim das teorias geopolíticas que alimentavam a rivalidade, a influência da integração européia e as idéias de alguns intelectuais dentro da Argentina e do Brasil teriam levado os dois países a uma reflexão crítica sobre o papel do “Outro”. Além disso, ambos estavam passando por um período de redemocratização (Argentina em 1983 e o Brasil em 1985). A mudança de governos comprometidos com a democracia também foi elemento essencial para que esta reflexão crítica ocorresse.

¹² Apesar do pouco interesse em torno do tema da integração regional, é importante destacar-se as primeiras tentativas realizadas neste sentido na América do Sul. As primeiras experiências de integração econômica datam dos anos 60 quando estudos da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina) já apontavam a criação de um mercado comum latino-americano como uma das formas de promover um maior desenvolvimento dos países da região. A partir das idéias cepalinas Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai assinaram, em 1960 o Tratado de Montevidéu (TM-60) que criou a ALALC (Associação Latino-americana de Livre Comércio) a qual “tinha por objetivo último a criação de uma Zona de Livre Comércio, no prazo de 12 anos”. (BARBOSA, 2000, p.138). Contudo, uma série de problemas dificultou o sucesso da ALALC: a pouca flexibilidade que o Tratado impunha, visto que as negociações deveriam ser sempre multilaterais; seu projeto muito ambicioso, não condizente com a realidade dos países; e o não apoio do setor privado. Em 1980 é assinado outro Tratado de Montevidéu (TM-80) que criou a ALADI (Associação Latino-americana de Integração) em uma tentativa de promover um novo processo de cooperação, mas agora de uma maneira mais flexível permitindo que os países negociassem bilateralmente e com a eliminação das listas de produtos. Porém, essa nova tentativa de integração também não obteve grandes êxitos. (BARBOSA, 2000).

Segundo Fabbri (2005) os governos Alfonsín e Sarney viram seus países emergirem de um longo período de autoritarismo e entrarem em um caminho frágil da democracia. Além disso, havia a percepção mútua da vulnerabilidade econômica em razão do problema da dívida. Estes fatores fizeram os presidentes a buscarem alternativas abandonando as ações unilaterais. Desta maneira, emergiu uma proposta comum de liderança compartilhada na região através da consolidação da paz e da democracia no Cone Sul, visto que entenderam que apenas processos regionais poderiam ajudar para estabilização política e econômica da região.

Celso Lafer (1997) coloca que a redemocratização teve papel importante no sentido de eliminar a perspectiva de que o desenvolvimento de armas nucleares fortalecia o papel dos militares nos sistemas políticos da Argentina e do Brasil. Ou seja, com o advento da democracia a questão dos armamentos nucleares ganha um novo sentido para os dois países. O poder político não é mais medido em termos de quem tem mais armas nucleares, mas sim em termos de quem melhor consegue inserir seu país no novo cenário internacional.

Estou, no entanto, de acordo com a postulação de inspiração kantiana de que foi a chegada da democracia e a preocupação com os direitos humanos que fizeram o relacionamento mudar quase que imediatamente de patamar e de feição. Se a coincidência de regimes autoritários favorecia uma percepção algo semelhante da ordem internacional e da ordem interna, alimentava também a suspeita mútua no bilateral e sub-regional. A simultaneidade agora de regimes civis democráticos desarmava a tensão, e agregava um elemento de parceria na necessidade que sentiam os dois governos de afirmar e consolidar o controle civil e democrático sobre os militares. (LAFER, 1997, p.254).

Outro fator importante para entender a mudança de estruturas foi a ajuda brasileira à Argentina na Guerra das Malvinas em 1982. Segundo Bandeira (1995), o Brasil, na teoria, manteve uma postura neutra, mas forneceu à Argentina material bélico e oficiais - já que os argentinos não tinham pessoal apto para pilotarem os aviões brasileiros.

Assim, o Brasil ao fornecer ajuda pretendia demonstrar que a Argentina era vista não mais como um rival, mas como um amigo. Ou seja, o Brasil buscou com esta prática mudar a identidade da Argentina de modo que fosse possível uma mudança no sistema de interação, já que para mudar sua própria identidade é necessário mudar também a identidade do outro. Mais um exemplo seria a iniciativa unilateral adotada pelo Brasil logo após sua derrota na Guerra das Malvinas. “A primeira medida de Sarney, em 1985, foi ordenar a importação pelo Brasil de 1,3 milhão de t de trigo, além de petróleo cru e derivados, a fim de aliviar o déficit comercial da Argentina, que chegaria naquele ano, a US\$ 400 milhões (...).” (BANDEIRA, 1987, p.74).

Em relação à Guerra das Malvinas, Campbell, Rozemberg e Svarzman (2000, p.35) descrevem que

A derrota das Malvinas implicou não só a ruína política definitiva do governo militar como o surgimento de um consenso crescente, tanto na classe política como no conjunto da sociedade, em torno da necessidade de viabilizar mudanças drásticas na orientação global da política exterior.

Pode-se dizer a partir desta afirmação que com a derrota na Guerra das Malvinas houve na Argentina um momento de reflexão em relação ao comportamento do país na condução de sua política externa. Ou seja, a derrota trouxe conseqüências cujas soluções exigiam uma nova tomada de posição. O contexto internacional também levou aquele país a uma reflexão crítica em relação ao papel do vizinho. Segundo Bruno¹³

Num plano global, havia entre os *policy makers* argentinos a correta impressão de que, a despeito do conflito leste-oeste ainda ativo, o mundo avançava a passos firmes para a conformação de um novo político-econômico, fundado na existência de grandes espaços regionais (EUA somado a Canadá e México, o Mercado Comum Europeu, a URSS e o COMECON e, de forma ainda incerta, o sudoeste asiático articulado em torno dos investimentos japoneses e dos grupos de origem chinesa dessa região). Em conseqüência, a discussão econômica, a administração das principais variáveis da política comercial e até a própria “gestão de poder” estavam se transferindo de tradicional órbita nacional para a regional (1987 apud CAMPBELL; ROZEMBERG ; SVARZMAN, 2000, p.37).

Outros elementos importantes que teriam sido responsáveis pela reflexão crítica em torno da estrutura de papéis das relações argentino-brasileiras foi a atuação conjunta em fóruns internacionais. Em relação a este segundo fator Alvarez (2000, p.93-94) coloca que

Esta América Latina fragmentada y balcanizada de innicios de la década del '80 encuentra em las presiones transnacionales de la negociación de la deuda um factor de aglutinación a partir de uma percepción de intereses comunes. Em este contexto de redemocratización la diplomacia latinoamericana elabora el “Consenso de Cartagena”, que fue citado em varias entrevistas como um momento decisivo em el cambio de las relaciones entre Brasil y Argentina [...] La crisis de la deuda externa produjo el Consenso de Cartagena que opera como anticrisis que lleva a superar la inercia de las relaciones entre Brasil y Argentina. Más allá de los resultados obtenidos este forum es el contexto donde se inicia la aproximación diplomática entre Brasil y Argentina, dos estados tenían uma relación marcada por el antagonismo y desconfianza. Desde el punto de vista de las representaciones de los actores este es um periodo valorado por la construcción de confianza mutua y aproximación.

¹³ BRUNO, C. Integración argentino-brasileña en bienes de capital. *Argentina Tecnológica*. Buenos Aires, 1987.

O Consenso de Cartagena (1984)¹⁴ era a representação dos países latino-americanos em relação ao problema da dívida. Argentina e Brasil também tiveram participação ativa no Grupo de apoio da Contadora¹⁵ que tinha como objetivo buscar soluções para a crise centro-americana. Esta ativa participação somada ao apoio à construção e consolidação dos regimes democráticos nos demais países da região produziu um contexto favorável à identificação de interesses comuns. (CAMPBELL; ROZEMBERG; SVARZMAN, 2000).

Neste sentido, estes fóruns podem ser entendidos como plataformas organizacionais, isto é, espaços intelectuais onde se condensam conhecimento e informação e onde é elaborado o que os construtivistas chamam de evolução cognitiva. (OLIVEIRA, 2006). “Evolução cognitiva é uma teoria do aprendizado internacional, se entendermos por aprendizado a adoção, por *policy-makers*, de novas interpretações da realidade, a cada vez que forem criadas e introduzidas no sistema político por atores individuais e sociais.”(ADLER, 1999,p.227-228).

Além destes fóruns, encontros entre políticos e intelectuais argentinos e brasileiros como o ocorrido em 1981 em Buenos Aires também foram importantes para construir novos entendimentos coletivos “os quais, por sua vez, moldam as identidades e os interesses, e consequentemente as expectativas, dos atores sociais” (ADLER, 1999, p.277).

O encontro sobre as “Relações entre Argentina e Brasil” realizado em Buenos Aires nos dias 27, 28 e 29 de Novembro de 1981, contou com a cooperação da Fundação Getúlio Vargas, e com patrocínio do banco de la Nación Argentina e do Banco do Brasil, com a colaboração do Conselho Empresarial Argentino – Brasileiro e teve como coordenadores técnicos e relatores Félix Peña e Celso Lafer.¹⁶

Este encontro foi importante na medida em que serviu como local de discussões e de formação de entendimentos acerca de desafios que eram comuns e que, portanto, poderia ser enfrentados conjuntamente. Uma análise dos pontos discutidos na agenda do encontro permite verificar o teor cooperativo das conversações. Os objetivos diziam respeito a medidas

¹⁴ Fórum de coordenação de posições comuns criado em 1984, pelos países latino-americanos, com o objetivo de criar uma estratégia de ação conjunta para a negociação das dívidas externas. Informações disponíveis em: <http://www2.mre.gov.br/acs/diplomacia/portg/h_diplom/gm012.htm> Para um aprofundamento do estudo sobre a participação da Argentina neste fórum buscar “Historia General de las relaciones exteriores de la República Argentina”, Carlos Escude e Adrés Cisneros. Versão on-line disponível em: < http://www.argentina-ree.com/home_nueva.htm>. Acesso em: 20 março 2007.

¹⁵ O Grupo de Contadora foi criado em 1983, pelos governos da Venezuela, Colômbia, México e Panamá com o objetivo de criar uma solução negociada para a crise centro-americana. O Grupo de Apoio da Contadora do qual Argentina e Brasil participaram foi criado por países da América do Sul em apoio aos países da América Central e que culminaria em 1990 na criação do Grupo Rio. Informações disponíveis em: <http://www2.mre.gov.br/acs/diplomacia/portg/h_diplom/gm012.htm>. Acesso em: 20 março 2007.

¹⁶ Os documentos desse encontro foram organizados pela Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI), Ano XXIV, 93-96; Brasil-Argentina: 1981.

econômicas e políticas que poderiam ser tomadas em conjunto respeitando os diferentes pontos de vista e interesses de cada país. Além disso, buscava-se identificar valores e interesses comuns ou compartilhados. Interessante destacar ainda o objetivo em pauta de “acentuar o papel dos valores compartilhados na elaboração de um entendimento sólido e duradouro entre os dois países (dimensão cultural)”. (RBPI, 1981, p.8).

A análise dos artigos demonstrou que havia entre os políticos e intelectuais ali presentes a preocupação de comprovar quão importante era para os dois países uma maior aproximação nas mais diversas áreas, sobretudo tecnológica, de alimentos, industrial e cultural.

No que tange ao campo da cooperação industrial, Osiris Villegas¹⁷, embaixador argentino, assinala que a importância do setor empresarial, “el hombre de negocios”, para que se desenvolva um maior fluxo de comércio e uma maior interdependência industrial entre Argentina e Brasil. Para o embaixador, os empresários deveriam dar continuidades às ações iniciadas pelos governos no campo econômico.

Asimismo deben interesarse por incrementar, permanentemente, dichas bases, porque son ellos los que, en forma activa, deben participar de su ejecución y de la distribución consiguiente de los lucros obtenidos y, no hay duda, son los que mejor sabrán defender sus intereses y velar para que los mismos se repiten. (VILLEGAS, 1981, p.93).

Para Villegas (1981), só haveria um intercâmbio cultural, técnico e econômico, positivo e autêntico entre Argentina e Brasil, quando estivesse consolidada a integração entre empresas, capitais e tecnologias, totalmente nacionais.

Luis Eulálio Vidigal¹⁸ apontava como uma das dificuldades para uma maior integração entre as economias dos dois países o escasso conhecimento de um em relação ao outro, o que dificultava a cooperação entre as indústrias, a viabilidade de novos investimentos, entre outros.

Da mesma maneira que Villegas, Vidigal (1981) apresentou a importância do setor empresarial. “Mais ainda, é o próprio empresariado dos dois países que deve tomar a

¹⁷VILLEGAS, Osiris “Argentina y Brasil complementarios: ideas generales” In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. Ano XXIV – p. 93-96, Brasil – Argentina: 1981.

¹⁸VIDIGAL, Luis Eulálio “Perspectivas de curto e longo prazo” In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. Ano XXIV, p. 93-96, Brasil – Argentina: 1981.

iniciativa nessa aproximação e integração crescentes, procurando estabelecer uma linha comum de pensamento e atuação”. (VILLEGAS, 1981, p.99).

No mesmo sentido, argumentou Eduardo Braun Cantillo, “é indispensável tornar compatível os dois sistemas econômicos e essa tarefa exigirá enorme esforço tanto oficial quanto privado, para que se consiga um equilíbrio e se superem as discrepâncias que hoje subsistem no terreno ideológico” (CANTILLO, 1981, p.109).

No que tange a questão cultural, Guilherme Figueiredo (1981) defendeu uma maior integração neste campo, sobretudo no que se referia à educação das crianças para que existisse entre os países um maior conhecimento e para que haja o intercâmbio em áreas como a industrial e tecnológica.

Nota-se que para os participantes do encontro havia a preocupação de integrar todos os setores dos Estados no projeto de cooperação principalmente o econômico, embora este não fosse o único. Deveria, portanto, haver uma participação da sociedade no processo de integração regional e uma maior integração entre os países nas mais diversas áreas.

Fatos simbólicos também foram importantes para a desconstrução da imagem de rivalidade como relata Alvarez (2000, p.94-95)

El ex-presidente Sarney recuerda, lo que él denomina “la diplomacia de la foto”. Cuando se encontró con Alfonsín en 1984 posaron juntos para una foto abrazados, con la imagen de la represa de Itaipu en el fondo: “Esa foto salió en la capa de todos los diarios. A pesar de que algunos diarios tenían uno o otro artículo donde se criticaba la aproximación bilateral, la foto en la que aparecíamos abrazados con Alfonsín tenía mayor impacto que mil palabras.” Esse abraço, que tanto impacto produziu em la prensa, era el índice de um nuevo tipo de relación. Abri simbólicamente el camino para que sean superadas las tensiones y antagonismos que obstaculizaban el diálogo, los Ministerios de Relaciones Exteriores comenzaban a intercambiar propuestas e iniciativas destinadas a aproximar a los diferentes países [...].

Assim, alguns fatores fizeram com que certos consensos dentro da Argentina e do Brasil fossem quebrados principalmente no que diz respeito ao modelo nacionalista de desenvolvimento e às teorias geopolíticas que ao longo do tempo haviam alimentado a rivalidade. Isto levou a um processo de reflexão em relação ao papel que o *other* representava para o *self* e também em relação à identidade de *self*. Medidas como o apoio brasileiro à Argentina na Guerra das Malvinas foi uma maneira de mostrar àquele país que seu papel já era de amigo, levando-o a um questionamento em relação à sua própria identidade. Desta

forma, as identidades de Argentina e Brasil modificaram-se e os dois países deram início a um processo de cooperação que logo depois levaria a constituição do Mercosul.

O primeiro passo formal em direção à integração foram a Declaração de Iguaçu e a Declaração Conjunta de Cooperação Nuclear assinadas em 1985 durante a inauguração da Ponte de Confraternização Tancredo Neves (CAMPBELL; ROZEMBERG; SVARZMAN, 2000).

Nas próprias palavras de Sarney

Em 1985, com apenas seis meses de Presidência, eu estava com Raúl Alfonsín assinando a Ata de Iguaçu, que consagrava uma vontade política de mudarmos a história do continente sul-americano, com o fim das divergências Brasil e Argentina, passando de uma atitude de confrontação para uma política de cooperação. Era necessário, para ingressarmos na chamada pós-modernidade, que se criasse um espaço econômico, político e cultural compacto para chegarmos a um mercado comum, nos moldes do exemplo europeu. E esse objetivo teria de passar por uma aliança estratégica entre Brasil e Argentina. (SARNEY, 2005).¹⁹

Nota-se na própria declaração de Sarney como foi importante o fator “vontade política” para a integração, pois como assinala Vigevani, (2005, p.89) a “conveniência mútua” que levou à integração não surgiu através das leis do mercado, mas de interesses gestados em grande medida na sociedade política e no Estado. Neste mesmo sentido argumenta Mariano (2000, p.46), ao defender a idéia de que as primeiras alterações resultantes de uma integração regional não se dão no campo econômico, mas político, e argumenta que para que haja a integração e também a continuidade do processo integrador é de fundamental importância a existência de “vontade política”.

A Ata de Iguaçu de 1985 inaugurou as negociações bilaterais que se seguiram e que tinham por objetivo o aumento das relações comerciais, acordos complementares na área industrial e cooperação tecnológica. Para tanto, uma articulação burocrática binacional foi criada. (HIRST, 1997).

Criou-se assim uma força tarefa interministerial, com acesso direto ao mais alto nível político, cujo objetivo era fomentar resolutamente os aspectos técnicos das negociações. Paralelamente, e de modo mais reservado, estabeleceu-se um grupo informal de trabalho e consulta junto aos chamados capitães da indústria, a fim de obter seu aval político para a iniciativa e colher suas opiniões e inquietações de modo que facilitasse a identificação de fórmulas concretas para as negociações. Posteriormente, criou-se um comitê empresarial argentino-brasileiro, reservando-se

¹⁹ SARNEY, José. *Iguaçu e Iguaçu*. 2/12/2005, Folha de São Paulo

Disponível em <<http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=237051>> Acesso em: 10 novembro 2006.

os respectivos mandatários a possibilidade de incorporar novos membros. (CAMPBELL; ROSEMBERG; SVARZAMAN, 2000, p.49).

Além da assinatura da Declaração de Iguaçu e de 12 protocolos cujo objetivo era promover uma integração em diversos setores – comunicação, transporte, economia, tecnologia, energia, nuclear – também se assinou a Declaração Conjunta de Cooperação Nuclear, naquele mesmo ano. (CAMPBELL; ROSEMBERG; SVARZAMAN, 2000). Tal fato demonstra como já havia se criado um clima de confiança entre os dois países haja vista que a área de energia nuclear sempre foi uma preocupação de ambos durante o regime militar.

A Ata de Iguaçu criou em seu bojo a Comissão Mista de Alto Nível para Cooperação e Integração Bilateral²⁰, presidida por chanceleres e composta por peritos oficiais e representantes de empresas privadas. O objetivo da Comissão era apresentar programas, projetos e formas de integração já que a Ata não estabelecia um programa de integração propriamente (MARIANO, 2000).

O estabelecimento da Comissão Mista deixa clara a importância que era dada à participação de todos os setores das comunidades nacionais.

Porém não estabeleceu a forma como essa participação deveria se dar, apenas referindo-se a atuação do setor empresarial, entendida como agente dinâmico do processo. Essa característica pode ser explicada pelo fato da “Declaração” não consistir num programa, mas sim em um esboço do que viria a ser o Programa de Integração e Cooperação Econômica de 1986 (PICE). (MARIANO, 2000, p.49).

Segundo Hirst (1991 apud MARIANO, 2000) o objetivo dos governos era promover uma integração em setores que geravam conflitos entre os países - como o de transportes e trigo - além de buscar uma ampliação da cooperação por meio da promoção de iniciativas de complementação industrial e estatuto para empresas binacionais. Estas iniciativas visavam, sobretudo, eliminar a tradicional rivalidade. Nota-se que nesta fase inicial a principal preocupação era de consolidar o clima de cooperação que já existia e criar uma maior interdependência entre os países, mas não havia ainda um programa definido de quais etapas deveriam seguir a integração.

²⁰ “Esta Comissão, que abará todos os setores suscetíveis de uma maior integração entre os dois países, será constituída no primeiro trimestre de 1986 e deverá apresentar, até 30 de junho próximo, um relatório aos dois Presidentes com as prioridades propostas para lograr um rápido aprofundamento dos vínculos de cooperação e integração econômica, especialmente no que se refere às áreas de complementação industrial, energia, transporte e comunicações, desenvolvimento científico- técnico, comércio bilateral e com terceiros mercados”. Art.20 da Declaração de Iguaçu. Disponível em: < http://www2.mre.gov.br/dai/b_argt_256_733.htm>. Acesso em: 20 janeiro 2007.

Embora a Ata de Iguaçu apresentasse a importância da participação das sociedades nacionais, a comunidade argentina em geral e os operadores políticos e econômicos não se mostraram muito interessados de início com a assinatura da Ata de Iguaçu; a maior parte do setor privado argentino via a integração mais como uma estratégia da política externa “progressista” do presidente argentino e de seu chanceler Caputo do que propriamente uma questão econômica. Da mesma forma, o setor privado brasileiro não mostrou interesse, pois aquele não era o mercado mais importante para a economia brasileira. (CAMPBELL; ROSEMBERG; SVARZAMAN, 2000).

A aproximação que vinha ocorrendo estabeleceu-se concretamente no campo político com a assinatura em 29 de Julho de 1986 do Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE).

Estabelecido pela “Ata para Integração Argentino – Brasileira”, de julho de 1986, o PICE determinava que a Comissão de Execução deveria avaliar o seu desenvolvimento, propor medidas, propor reuniões de consulta e incorporar, quando necessário, outras autoridades para propor medidas em campos específicos. Fazia parte do programa uma série de Protocolos setoriais que acabavam por definir os grupos de trabalho. (MARIANO, 2000, p.49).

Os protocolos que foram assinados ao longo de 1986 (inicialmente 12 aos quais foram sendo incorporados outros chegando a um total de 24 com a assinatura do PICE) tinham como princípios básicos o gradualismo, a flexibilidade e o equilíbrio²¹ e demonstravam que havia consciência por parte dos governos das consequências que a integração poderia acarretar caso não fossem seguidos tais princípios.

Os Protocolos abrangiam os mais diversos setores e visava criar uma maior interdependência entre Argentina e Brasil de modo a levá-los à integração. A consecução destes objetivos foi viabilizada pela articulação harmoniosa que ocorreu entre as burocracias dos dois países o que garantiu um dinamismo às tomadas de decisão. (MARIANO, 2000).

Em suma, todas essas iniciativas supunham a formulação de uma alternativa de desenvolvimento conjunto, por meio de um amplo programa de integração econômica entre os dois países na perspectiva do fortalecimento das economias nacionais, por meio da ampliação do mercado interno e da possível associação entre empresas dos dois países, elevando assim suas capacidades de produzir em escalas maiores, o que num segundo momento facilitaria a abertura comercial ao mundo externo e para a competitividade global, preservando ainda uma certa fronteira

-
- ²¹ Gradualismo: “tempo para os agentes econômicos se organizarem neste novo contexto”
 - Flexibilidade: “possibilidade de revisão contínua das decisões”
 - Equilíbrio: “busca de benefícios e vantagens múltiplas para ambos os parceiros, não induzindo à especialização das economias em setores específicos”. (MARIANO, 2000, p.46).

regional em relação ao espaço econômico mundial [...] No plano interno essas estratégias expressaram-se mais nitidamente no Brasil com o Plano Cruzado, mas também, num primeiro momento do Governo Alfonsín, com o Plano Austral [...].(OLIVEIRA, 2003, p.62).

Nota-se que com o decorrer do processo de integração começava-se a criar certa “identidade” entre as burocracias envolvidas o que garante a continuidade do mesmo. Fabbri (2005) argumenta que o PICE tornou-se possível em razão do entendimento intersubjetivo entre atores relevantes da Argentina e do Brasil, de que as relações bilaterais poderiam ser de cooperação e não de conflito, colocando fim às antigas rivalidades e desentendimentos e dando início a um novo modelo de relações.

Segundo Mariano (2000), no Brasil, as negociações ficaram à cargo do Itamaraty que fez a conexão entre os ministérios da área econômica, enquanto que na Argentina este papel foi exercido pelo Palácio San Martín. Segundo Hirst (1991 apud MARIANO, 2000), apesar da formulação das políticas de integração terem se concentrado no Itamaraty durante o PICE, alguns setores empresariais tiveram um papel ativo nas negociações inclusive conseguindo razoável poder de veto. A Ata de Integração conserva a noção do “empresariado ativo”, mas não traz como a declaração de Iguaçu o princípio da “participação de todos os setores das comunidades nacionais”. Porém,

Mesmo tendo mencionado a participação do setor empresarial, os mecanismos necessários para isto não foram determinados, e a forma de articulação das agências burocráticas também não estava esclarecida. Isso contrastava com o fato do PICE já ser um programa de integração econômica, e deste modo, seria natural apresentar uma estrutura decisória melhor delimitada. (MARIANO, 2000, p.51).

Ainda que tenha sido a primeira vez que tenha ficado explícita a intenção de constituir uma integração entre os países inclusive com o início da institucionalização desse processo, as negociações neste âmbito ficaram restritas aos Ministérios das Relações Exteriores argentino e brasileiro. Isso explica, em parte, o desinteresse de grupos sociais que viam com desconfiança a integração. (MARIANO, 2000).

Como assinala Vigevani (2005) não se considerou a inclusão de outros grupos e segmentos da vida política, social e econômica, como partidos políticos, parlamento, sindicatos e governos subnacionais.

Outro fator que explica o pouco entusiasmo dos grupos sociais e de outros órgãos governamentais foi o próprio contexto adverso. As economias dos dois países passavam por momentos de incerteza, ameaçadas por uma crise inflacionária, pela estagnação do crescimento e pelos contratempos que as respectivas dívidas externas geravam. Além disso, as democracias ainda não estavam bem consolidadas, pairando ainda percepções sobre ameaças de retrocessos e de golpes militares. (MARIANO, 2000, p.51).

Mariano (2000) afirma que tanto em relação à Declaração de Iguazu quanto ao PICE optou-se por uma baixa institucionalização, concentrando-se na resolução de questões técnicas. Naquele momento o principal objetivo era dar agilidade, operacionalidade e eficiência ao processo. Acreditava-se que a participação de setores da sociedade ocorreria através de seus respectivos Estados Nacionais. (VIGEVANI, 2000).

Os próprios parlamentares brasileiros não se mostravam interessados no período pelo tema integração, apenas com o avanço do processo é que passa haver uma participação parlamentar em razão do aumento do interesse deste assunto por parte da sociedade temente das conseqüências que poderia sofrer. A ausência desta participação gerou um debate quanto ao déficit democrático da integração. A necessidade de incorporar setores sociais fez com que se cria posteriormente a Comissão Parlamentar Conjunta Subgrupo de Trabalho 11(SGT-11) que trata das questões trabalhistas e sociais. (VIGEVANI; MARIANO; OLIVEIRA, 2001).

Portanto, durante esta fase, não se verificou uma participação da sociedade em geral, de um lado, por razões de ordem interna – crise econômica e instabilidade política - e de outro, pelo fato de o próprio PICE não prever tal participação por não ser de interesse dos governos que ela ocorresse. O importante naquele momento era fazer com que o processo continuasse avançando e a participação da sociedade poderia prejudicar este avanço na medida em que setores que se sentissem prejudicados pela integração poderiam interferir.

Com o PICE gerou-se um aumento do intercâmbio comercial entre os países levando seus governos a almejam uma estrutura institucional permanente de negociação que garantisse a continuidade da integração já que a conjuntura política e econômica em ambos era de instabilidade, como colocam Mariano e Oliveira (1999 apud OLIVEIRA, 2003). Segundo Oliveira (2003), os negociadores dos dois os países perceberam que seria necessária uma integração com o objetivo de promover uma inserção não-subordinada dos países e que, ao mesmo tempo, criasse as condições necessárias para a modernização empresarial e das estruturas produtivas dos mesmos. Havia assim, uma identificação de problemas comuns e a percepção de que a melhor saída era a integração.

Fabbri (2005) argumenta que o PICE (Programa de Integração e Cooperação Econômica) não emergiu de um vácuo, mas de um processo gradual de construção de

confiança mútua que teve seu início em 1979 com a resolução da questão de Itaipu, e que prosseguiu com a assinatura de acordos nucleares a partir de 1980, com a Guerra das Malvinas, os problemas na área econômica e a redemocratização. Estas condições levaram os países a uma “dissonância ideacional” e a um progressivo compromisso com as relações bilaterais.

The worldviews of isolation, competition, and rivalry gradually lost salience in favour of shared views of interdependence and common fate. Change in bilateral relations was brought about and regulated by the shared conviction that both countries should view and relate to each other as partners, coordinating efforts towards common goals, and actively constructing spaces for shared leadership. Internalization took place amongst salient actors in both Argentina and Brazil and intersubjective understandings became deeply ingrained and taken for granted. (FABBRI, 2005, p.17).

O PICE tornou-se possível devido à compreensão intersubjetiva entre atores importantes na Argentina e no Brasil, de que as relações bilaterais poderiam ser de cooperação ao invés de conflito através de uma mudança que serviria para pôr fim a séculos de rivalidade e desentendimentos e dar início a relações de parceria. (FABBRI, 2005)

I recognize the fact that Brazil and Argentina increasingly share a common destiny [...] The international context has changed radically since 1985 when we started our integration project. The pace of global changes has accelerated dramatically [...] Brazil and Argentina must strengthen their trajectory of solidarity [...] Integration is the obligatory step to modernize our economies and therefore the condition for Latin America. (COLLOR DE MELLO, 1990 apud FABBRI, 2005) ²²

Campbell, Rozemberg e Svarzman (2000) argumentam neste mesmo sentido ao afirmarem que o maior contato pessoal e interação entre as burocracias dos dois países favoreceram a emergência de uma comunidade de interesses eliminando as antigas percepções de rivalidade. Na opinião de Romero

“Creio que há uma espécie de simpatia sem precedentes entre Argentina e Brasil [...] Diria que nunca se viu na história da diplomacia latino-americana um grau de comunicação, de interação e de solidariedade não retórica, manifesta e profunda, como que existe atualmente entre Argentina e Brasil, e os outros países da região”. (1988 apud CAMPBELL; ROZEMBERG; SVARZMAN, 2000, p.39-40).

²²COLLOR de MELLO, Fernando. *Nesta Terra Não Me Sinto Fora do Meu País*. Discurso do Presidente Collor na Sessão Solene do Congresso Argentino, *Gazeta Mercantil* (9 July 1990).

Importante destacar a importância dos discursos visto que como afirma Wendt (1999), uma das maneiras de levar atores a atitudes cooperativas é por meio dos discursos. Wendt afirma que se um líder em seu discurso fala sobre o que “nós” deveríamos fazer consegue levar à formação de uma identidade coletiva muito mais rápido do que um tipo de comunicação não verbal, porque indica ao outro sua expectativa de que ele irá cooperar.

Neste sentido é importante a análise do discurso de Sarney (1987 apud CAMPBELL; ROZEMBERG; SVARZMAN, 2000, p.44) neste período

Chegamos à conclusão de que isoladamente nossos países pouco ou nada poderia mudar na ordem mundial. Juntos, ao contrário, haveremos de saber influir gradualmente nas decisões internacionais sobre as questões que nos interessam diretamente [...] Temos de criar mecanismos que nos defendam, ao Brasil e à Argentina, das barreiras protecionistas, da manipulação das altas taxas de juros, dos baixos preços de nossas matérias primas.²³

Apesar do clima intelectual que se criou em torno do tema da integração, desconfianças ainda permaneciam principalmente por parte da Argentina. Bandeira (1987) ressalta a preocupação que havia por parte de empresários argentinos em relação aos acordos firmados com o Brasil em 1986. Havia o temor de que os produtos argentinos não iriam conseguir competir com os brasileiros e que a Argentina voltasse à condição de exportador de produtos alimentícios e importador de manufaturados.

Segundo Wendt (1999), a interdependência entre países pode gerar o que ele chama de “medo de ser explorado” porque ela deixa os atores mais vulneráveis uns em relação aos outros. Em razão disso o auto-controle é uma variável importante e que pode se expressar pela internalização em terceiro grau da comunidade pluralística de segurança, pela transposição de políticas domésticas em seu comportamento externo, ou seriam por meio de iniciativas unilaterais onde um ator sacrifica certas coisas em nome do grupo.

Sarney procurou acalmar os temores argentinos como mostra a declaração do então presidente ao jornal argentino *La Nación*

“não se produziria o que se teme na Argentina, um dos países se especializando como exportador de produtos agropecuários e o outro como vendedor de produtos industrializados. Compreendemos que nenhum acordo pode conservar sua validade se qualquer das partes se considerar em desvantagem [...]” (*La Nación*, 27/7/86 apud CAMPBELL; ROZEMBERG; SVARZMAN, 2000, p.59).

²³ *La Nación*, 30/7/87

Do lado brasileiro também havia uma burocracia-comercial-alfandegária contrária à integração, pois acreditava que somente a Argentina seria beneficiada. Diante disso, os argentinos estimularam a realização de encontros entre os funcionários das carteiras comerciais. (CAMPBELL, ROZEMBERG; SVARZMAN, 2000).

Apesar da oposição de alguns setores, a integração avançou graças à vontade política do presidente Sarney de se aproximar política e economicamente da Argentina e ao envolvimento de funcionários do Itamaraty e do Ministério da Fazenda que eram favoráveis à integração. (CAMPBELL; ROZEMBERG; SVARZMAN, 2000). Além disso, Paradiso (2005) ressalta que além de outros fatores, também foi importante “a fluidez dos vínculos entre os técnicos e os funcionários dos dois países, desenvolvidos no meio acadêmico, com identificações comuns com os valores democráticos e as escolas do estruturalismo econômico.” (PARADISO, 2005, p.279-280). No mesmo sentido Hirst (1997) afirma que na segunda metade da década de 1980 desenvolveu-se uma ativa diplomacia presidencial que estimulou um sentido de fraternidade política entre seus governos e que permitiu uma coordenação política em torno de temas internacionais e uma ativa política de cooperação e integração sub-regional.

Desta maneira, verifica-se que apesar dos receios por parte dos dois países, o compartilhamento de valores entre aqueles setores envolvidos diretamente com as negociações foi de grande importância para que a integração avançasse deixando para trás a tradicional rivalidade.

Uma demonstração de que a rivalidade já havia sido superada foi a visita de Sarney a uma usina nuclear argentina localizada em Pilcaniyeu (Rio Negro) em julho de 1987 e a posterior presença do presidente argentino inauguração do programa brasileiro de desenvolvimento nuclear situado em Aramar-Iperó. Para Seixas Côrrea (1996), esta atitude foi uma inovação corajosa e fundamental, pois inaugurou uma nova forma de relacionamento não mais baseado na desconfiança e no antagonismo entre os dois países.

Nesse cenário, valendo-se do inédito clima de confiança e cooperação entre os funcionários, técnicos, empresários e intelectuais dos dois países que o caminho percorrido muito contribuíra para gerar, e com o objetivo de criar um instrumento que servisse de *lock in* dos acordos e protocolos firmados entre 1985 e 1988 e dar uma resposta às limitações estruturais dos mecanismos originalmente estabelecidos nos mesmos, em abril de 1988 – quando de um encontro presidencial realizado em Brasília – os dois mandatários decidiram instruir seus chanceleres a negociar nos meses seguintes nesses preceitos, em novembro do mesmo ano Alfonsín e Sarney firmaram em Buenos Aires o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre a República Argentina e a República Federativa do Brasil. (CAMPBELL; ROZEMBERG; SVARZMAN, 2000, p.81).

Desta forma, é assinado em 1988, por Argentina e Brasil, o Tratado de Cooperação, Integração e Desenvolvimento. Nota-se a partir daí que o foco da integração começa a mudar. O objetivo agora passa a ser a promoção de uma integração quase que exclusivamente das economias dos dois países, como assinala Sarney

O Tratado de Cooperação e Desenvolvimento, assinado em 29 de novembro de 1988 por Brasil e Argentina, estabelecia "o prazo de dez anos para a remoção dos obstáculos tarifários e não-tarifários de bens e serviços" e "a harmonização das políticas macroeconômicas entre os dois países". Com a posse de Menem e Collor, os dois presidentes resolveram dar prioridade à união aduaneira e uma zona de livre comércio, postergando o mercado comum. A partir desse momento, o Mercosul deixava o objetivo primeiro de criar um mercado comum para concentrar-se na criação de uma área de livre comércio.²⁴

Em seu Artigo primeiro o Tratado estabelece que seu objetivo é “a consolidação do processo de integração e cooperação econômica entre a República Argentina e a República Federativa do Brasil”.²⁵

O Artigo terceiro, por sua vez, prevê que “a remoção de todos os obstáculos tarifários e não-tarifários ao comércio de bens e serviços nos territórios dos Estados-Parte serão alcançados, gradualmente, em um prazo máximo de dez anos, através da negociação de protocolos adicionais ao Acordo de Alcance Parcial das Preferências Outorgadas no Período (1962-1980)”.

Vigevani (2005) afirma que partir deste tratado houve um aumento do interesse por parte de outras instâncias governamentais, pois ele possibilitou uma maior confiança por parte dos Estados já que garantia uma maior previsibilidade do processo de integração.

Os governos dos dois países pelo Tratado de Cooperação, Integração e Desenvolvimento

expressaram o desejo de constituir, no prazo de dez anos, um espaço econômico comum, por meio da liberalização integral do intercâmbio recíproco, bem como a convergência entre as políticas macroeconômicas. Provavelmente esse tratado foi um indicativo importante de que no Estado brasileiro iniciava-se a absorção das idéias neoliberais, que já estavam enraizadas no argentino. (OLIVEIRA, 2003, p.64).

O Tratado, embora assinado em 1988, só foi ratificado no ano seguinte. Neste período, a Argentina estava em processo de eleições presidenciais que elegeram Menem presidente. A

²⁴ Disponível em: <<http://www.embarc.org.br/ArtSarney110699.htm>> Acesso em: 15 novembro 1996.

²⁵ Art.I do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/b_argt_281_758.htm>. Acesso em: 20 janeiro 2007

prioridade do governo argentino passa então a ser a estabilização monetária e cambial e a busca de uma inserção internacional das empresas argentinas. O contexto cria certa incerteza quanto aos rumos que tomariam a integração a qual é amenizada após a ratificação do tratado pelo parlamento argentino. (CAMPBELL; ROSEMBERG; SVARZAMAN, 2000).

As palavras do chanceler Domingos Cavallo (1989 apud CAMPBELL; ROSEMBERG; SVARZAMAN, 2000, p.102) demonstram o interesse da Argentina em dar continuidade ao processo integracionista

[...] Por isso decidimos que, em alguns aspectos de nossa política exterior, deveríamos dar sinais de continuidade [...] Pensamos que a decisão dos presidentes Alfonsín e Sarney de deixar de lado a competição e rivalidade que existiam entre os dois países desde de tempos imemoriais foi uma decisão transcendente, que abre a possibilidade de uma cooperação muito estreita em âmbitos antes inimagináveis[...] Em vez de adversários potenciais em conflito, começamos a nos ver como sócios concretos no quadro de um processo de integração que aspira a conformar um mercado comum [...] Decidimos que (essa iniciativa) deve ser continuada.²⁶

Segundo os autores a integração ganha nesse período uma importância mais política do que econômica embora as exportações da Argentina para o Brasil tenham aumentado de maneira considerável entre 1985 e 1989.

Peña (1997), também afirma que no período de 1986 a 1990, as negociações que levariam à formação do Mercosul, tiveram um forte perfil político, pois havia uma convergência quanto à necessidade de promoverem uma modernização interna das políticas e economias nacionais, visto que se estava diante de um contexto internacional caracterizado pela multipolaridade e pela globalização crescente e da necessidade de uma maior abertura das economias.

Na verdade, a integração adquire importância política no sentido de ser vista por ambos os países como uma estratégia comum para uma inserção mais competitiva no cenário econômico internacional. Porém, em termos de avanço na integração do bloco, este só ocorreu na área econômica deixando-se de lado os demais aspectos, concentrando-se apenas na formação de uma União Aduaneira.

Os demais aspectos da integração não eram prioridade tanto que, o Tratado não previa nenhum tipo de participação da sociedade, nem mesmo por parte dos empresários

²⁶ Discurso de Domingo Cavallo no círculo “El Ombú”, 21/9/89

isto é indicativo de que a participação do setor social seria cada vez mais controlada pelos negociadores, e de que suas demandas seriam canalizadas através destes órgãos que se encarregariam de coletar e selecionar as pressões sociais, adequando-as aos seus próprios interesses e objetivos. (MARIANO, 2000, p.52).

Contudo, as discussões acerca do caráter pouco democrático do processo negociador fazem com que se crie a Comissão Parlamentar Conjunta de Integração. O Artigo oitavo do acordo prescreve as características da referida comissão que teria caráter consultivo sendo composta por doze legisladores de cada país designados pelos respectivos poderes legislativos, com mandato de dois anos.

[...] apesar da tentativa de manter o controle sobre o processo por parte dos representantes governamentais, a estrutura institucional começa a se desenvolver por uma exigência do próprio processo, como evidencia o surgimento da Comissão Parlamentar Conjunta. O alcance das medidas adotadas pelos governos no que tange à integração começa a envolver novos interesses e, assim, buscam-se novas formas de amenizar impactos e facilitar a aprovação de medidas ao nível nacional de cada país. (MARIANO, 2000, p.53).

Como assinala Mariano (2000), a criação de um canal institucional com a finalidade de inserir novos atores no processo de integração demonstra que os negociadores sabiam que a participação da sociedade seria inevitável e eles deveriam se precaver para continuarem no controle das negociações. Nota-se, assim, que a criação da referida comissão foi em virtude da preocupação dos negociadores em manterem as negociações sob seu controle além de dar maior legitimidade ao processo.

Como já foi dito, a partir da assinatura do Tratado de 1988, fica claro que o objetivo principal da integração seria a formação de uma união aduaneira ou área de livre comércio e não mais de um mercado comum. Esta postura se reafirma nos anos 1990, com a assinatura da Ata de Buenos Aires pelos presidentes Menem e Collor em 6 de Julho de 1990. Porém, formalmente o acordo previa a formação de um Mercado Comum entre Brasil e Argentina até 31 de Dezembro de 1994, antecipando em cinco anos a constituição da união aduaneira. Como assinala Vigevani (2005), o principal objetivo da Ata de Buenos Aires era promover maior liberalização econômica, estabilização macroeconômica e controle da inflação deixando de lado a idéia de integração propriamente dita.

A integração que em seu início foi feita através de protocolos setoriais com vistas a promover uma abertura bilateral gradual e seletiva, agora a pretensão é que essa abertura seja mais generalizada permitindo não só uma abertura das economias, mas também apoiassem a

inserção das mesmas no novo cenário internacional. Nesse contexto, os negociadores buscam mecanismos que acelerem o processo de integração e será então que são assinados a Ata de Buenos Aires e o Acordo de Complementação Econômica (ACE 14), ambos em 1990. (CAMPBELL; ROSEMBERG; SVARZAMAN, 2000).

O ACE 14 muda a integração que antes era gradual e setorial para um programa de redução progressiva, linear e automática para todo o conjunto do universo tarifário. Para a Argentina, a mudança de metodologia foi vista como um meio para assegurar o acesso preferencial ao mercado brasileiro, além disso, geraria possibilidades de minimizar as assimetrias entre os mercados, pois haveria uma coordenação das políticas macroeconômicas. Já para o Brasil, a vantagem seria a simplificação do controle do sistema de regras de origem e evitaria a triangulação de produtos o que impediria que produtos de terceiros países pudessem obter vantagens ao entrar no país. Além disso, os dois países deveriam agora negociar com terceiros de forma conjunta, o que configurava um bloco regional e permitia ao Brasil assumir uma posição mais proeminente na região e em âmbito internacional. (CAMPBELL; ROSEMBERG; SVARZAMAN, 2000).

As assinaturas dos acordos que ocorreram depois da Declaração de Iguaçu demonstram como Argentina e Brasil não se viam mais como rivais. Os vários fatores que foram analisados fizeram com que as identidades dos dois países mudassem e, em consequência a cultura de suas relações. Assim, foi possível a mudança da cultura Lockean para uma cultura Kantiana em que predomina o papel de amigo. Contudo, apesar desta mudança estrutural nas relações a internalização não ocorreu até o terceiro nível, ou seja, os atores não respeitavam as normas por considerá-las legítimas, mas por interesse. Os atores agiam “como se” fossem amigos não havendo a identificação entre o *Self* e o *Other*.

Segundo Wendt (1999) quando há a internalização da cultura kantiana pela legitimidade, os Estados agem levando em conta o grupo, ou seja, os interesses internacionais são parte dos interesses nacionais. No caso da Argentina e do Brasil cada um dos países continuou perseguindo seus interesses particulares não tendo havido, como será argumentado, a formação de um interesse coletivo. O Mercosul que é criado em 1991 pela assinatura do Tratado de Assunção era apenas um instrumento em comum para que interesses particulares fossem conseguidos. Esta não formação de interesses coletivos está relacionada à não formação de uma identidade coletiva que, por sua vez, não ocorreu pelo fato de não ter havido a internalização completa da cultura kantiana.

Se o período que precedeu a criação do Mercosul foi marcado pela convergência das orientações das políticas externas argentina e brasileira e por uma mesma “visão de mundo”,

isto não se verificou a partir da década de 1990. Com a ascensão do governo Menem na Argentina e de Collor no Brasil – mas principalmente a partir do governo Itamar Franco – verifica-se uma mudança na forma como cada país analisava a nova conjuntura internacional. Enquanto a Argentina via o mundo do pós - Guerra Fria como unipolar - sendo os Estados Unidos a hegemonia mundial - o Brasil caracterizava a atual conjuntura como de “polaridades indefinidas”.²⁷

Estas diferentes “visões de mundo”, isto é, estas distintas percepções ou compreensões da realidade influenciaram as orientações das políticas dos dois países no período e, concomitantemente, a forma de se relacionarem um com o outro. Além disso, ficou claro que apesar da cooperação que agora fazia parte de suas relações, não existia ainda um sentido de comunidade, ou um sentimento de “nós”. (HURREL, 1995)

A partir da década de noventa, as políticas externas argentina e brasileira experimentaram transformações com vistas à adaptação ao novo contexto internacional, mas as percepções da ordem internacional estruturada por estes países adquiriram diferenças que influíram marcadamente sobre seus esforços de inserção externa. (SARAIVA; TEDESCO, 2001, p.1)

Menem é eleito em 1989 e adota uma política de orientação neoliberal. Um de seus principais objetivos era então promover uma abertura da economia do país e atrair investimentos. Porém, isto exigia uma estabilidade que gerasse certo grau de confiança no país. Assim, algumas medidas começam a ser tomadas neste sentido. A primeira delas foi uma reaproximação com o Reino Unido que era vista como condição para aproximar o país dos Estados Unidos. Esta aproximação era entendida como primordial para a estabilidade e o crescimento econômico do país. Além disso, houve uma redefinição dos conceitos de interesse nacional e soberania ambos agora relacionados a bem-estar econômico. (SARAIVA; TEDESCO, 2001).

É neste período que ganha destaque o chamado “realismo periférico” – expressão cunhada por Carlos Escudé - que expressava a idéia de que a Argentina deveria se reconhecer enquanto país periférico no sistema internacional e que, portanto, devera estabelecer relações de cooperação com as grandes potências e em particular com os dos Estados Unidos. É neste contexto que o chanceler argentino Guido Di Tella (1991-1999) pronuncia a famosa frase que

²⁷ O termo “polaridade indefinidas” foi definido por Fonseca Júnior e Lafer que afirmavam que “estamos diante de um processo complexo, contraditório e menos previsível do que indicava o otimismo do primeiro momento dos anos 90.” (FONSECA JR., LAFER, 1997, p.66-67).

caracterizaria as relações com a potência do Norte: as “relaciones carnales”. (SARAIWA, 2000)

O Realismo periférico surge como uma maneira de superar os supostos erros do passado, muitos dos quais teriam sido consequência do inclinamento ao Ocidente em detrimento de uma relação mais próxima aos Estados Unidos. O discurso do chanceler Guido di Tella no CARI (Centro Argentino de Relaciones Internacionales) em 18 de Abril de 1991, exemplifica bem como se pretendia conduzir a política externa Argentina no período

Señoras y señores: si tuviera que elegir tres palabras para definir esta política exterior que estamos llevando adelante yo diría que ellas son: pragmatismo, integración y apertura. El orden internacional que nos afecta tan sustancialmente, no puede ser moldeado según nuestras preferencias y necesidades. El voluntarismo anquilosa. Pero con ese trípode enunciado, podemos avanzar en relaciones mas maduras con los países centrales y sostenerlas, en el nivel de mayor eficacia, con todos los países de la tierra, directamente y a través de los organismos que representan a la comunidad internacional. Somos conscientes de que la autonomía no es sinónimo de la libertad de acción: la autonomía se consolida y expande con un uso prudente y sensato de sus resortes propios o se restringe a través de un uso irresponsable de los mismos. Queda claro que no propugnaremos políticas de poder sin poder, que no sostendremos confrontaciones que no hagan a intereses vitales para el país, que cumpliremos los compromisos contraídos y sobre todo, que no nos manejaremos con criterios emocionales, de los que a veces arrojan réditos de popularidad que la realidad disipa velozmente. Es indudable que desafiar a una gran potencia puede tener un alto contenido emocional: los costos y perjuicios serán muchos mas altos; desde luego, nuestro país no podría soportarlos.²⁸

Esta maior aproximação com os Estados Unidos teve reflexos na política externa do país. A Argentina passou a atuar em acordo com as posições defendidas por aquele país. Exemplo disso foi a mudança de seus votos na ONU²⁹, com posturas condizentes aos norte-

²⁸ Discurso proferido no CARI (Conselho Argentino de Relaciones Internacionales) em 18 de Abril de 1991. Disponível em: < <http://www.mrecic.gov.ar>>. Acesso em: 10 dezembro 2006

²⁹ Sobre a atuação da Argentina na ONU, Corigliano explica que “Este alto grado de compromiso argentino con Naciones Unidas durante la década de 1990 pudo comprobarse en el cambio experimentado en el perfil de votaciones argentinas en el ámbito de la Asamblea General, que evidenció un incremento del porcentaje de coincidencias con Estados Unidos entre 1991 y 1995; en la propuesta argentina de reforma del Consejo de Seguridad, que procuró asegurar un asiento permanente para la región, cuyo representante debía ser elegido en forma rotativa; en el enfático respaldo a todas las resoluciones del Consejo de Seguridad durante los años en que el país fue miembro del órgano –posición que no necesariamente coincidió en todos los casos con las sustentadas por Estados Unidos y los otros cuatro miembros permanentes (Rusia, China, Gran Bretaña y Francia)-; y, finalmente, en la activa participación de la Argentina en las distintas modalidades de intervención de las Naciones Unidas -las Operaciones de Mantenimiento de Paz de las Naciones Unidas (OPM), integradas por los llamados “cascos azules”; las operaciones humanitarias en diversas zonas del globo, integradas por los denominados “cascos blancos” y los esfuerzos de mediación o de control de procesos electorales por parte de las Naciones Unidas-. Todos estos ejemplos fueron indicadores del esfuerzo del gobierno argentino por reafirmar su identidad y su comportamiento de país “occidental” y por obtener una imagen de mayor credibilidad internacional no sólo ante los Estados Unidos sino también ante el conjunto de los países desarrollados de Occidente.” (La dimension multilateral de las relaciones entre Argentina y Estados Unidos durante la década de 1990: el ingreso al paradigma de “relaciones especiales”, CORIGLIANO, Francisco. In: *Historia General de las*

americanos, envolvimento em operações de paz das Nações Unidas além de ter se tornado um membro extra-Otan.³⁰

O Brasil também estava vivendo no período sob um governo de orientação neoliberal. Collor foi eleito em 1990 e também promoveu uma abertura econômica aderindo às condicionalidades do Consenso de Washington. No plano da política também buscou uma aproximação com os Estados Unidos, mas procurou ao mesmo tempo expressar seu apoio em relação ao fortalecimento do multilateralismo universal.

A política externa brasileira, por seu turno, também viveu modificações, no início dos anos 90, com a chamada crise de paradigma. No governo de Collor de Mello, as linhas gerais, com base no paradigma globalista, que nortearam o comportamento externo brasileiro durante muitos anos foram questionadas; as premissas vinculadas ao nacional-desenvolvimentismo, que já vinham perdendo sua dinâmica durante os anos 80, foram definitivamente superadas, dando lugar a uma percepção de que, abrindo mão das queixas em relação à economia internacional e aproximando-se do espectro liderado pelos Estados Unidos, o país poderia colocar-se como interlocutor válido das potências no cenário internacional. Com isto, o governo Collor buscou modificar o perfil internacional do país, atualizando a agenda de acordo com os novos temas, construindo uma relação melhor com os Estados Unidos e descaracterizando o perfil terceiro-mundista com vistas a uma inserção mais competitiva que levaria o Brasil ao Primeiro Mundo. (SARAIVA, 2000, p.8)

Com a ascensão de Itamar Franco o Brasil buscou uma postura mais ativa no cenário internacional participando de vários fóruns multilaterais além de buscar diversificar suas relações. Em relação aos Estados Unidos procurou-se, nas palavras de Saraiva (2000) “desdramatizar” as relações, ou seja, nem se submeter a alianças incondicionais nem adotar uma postura de enfrentamento. Inaugurava-se assim, a visão do país como um *global trader* que também esteve presente no governo de Fernando Henrique Cardoso.

O Brasil passa a partir de então a buscar uma maior participação na formulação das regras internacionais defendendo uma maior institucionalização das mesmas. Esse novo paradigma seria consolidado na administração de FHC sob a denominação de *autonomia pela integração*, à qual se acrescentou o conceito de *global trader* como forma de expressar os interesses do país em nível internacional. (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

A autonomia pela integração significa uma “participação mais ativa em diferentes foros, organizações e regimes internacionais, mas principalmente, por meio da promoção e

relaciones exteriores de la República Argentina. ESCUDÉ, Carlos; CISNEROS, Andrés. Versão on-line disponível em: <http://www.argentina-rree.com/home_nueva.htm>. Acesso em: 20 março 2007.

³⁰ O anúncio da incorporação da Argentina como membro extra-OTAN ocorreu por ocasião do Fórum Econômico Social de Davos, no dia 31 de janeiro de 1998. Posteriormente, Menem fez da Argentina um membro pleno da OTAN, mas seu pedido foi negado pelo secretário geral Javier Solana. Id.

participação em processos de integração regional na América do Sul”. (MARIANO, 2006, p.6). Além disso, estava relacionada a um novo conceito de soberania, o de “soberania compartilhada” que correspondia à “concordância de que, num mundo marcado por valores universais, os Estados estariam sujeitos às normas oriundas dos regimes internacionais.” (SARAIVA, 2000, p.9).

Em razão desta nova postura da política externa o Brasil pleiteou um lugar permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas o qual não obteve apoio da Argentina. Além disso, também existiram divergências em relação a operações de paz como a decisão unilateral da Argentina de participar na Guerra do Golfo.

Portanto, no início da década de 1990, há uma redefinição de alguns conceitos por parte dos tomadores de decisão da Argentina e do Brasil. Soberania, por exemplo, ganha neste período uma conotação diferente para cada país. Enquanto para o primeiro, soberania passa a ser sinônimo de bem-estar econômico, para o segundo, ser soberano seria ter uma participação na elaboração das normas internacionais as quais todos os países deveriam se submeter. Como colocam Russell e Tokatlian (2003), enquanto o Brasil pretendia ter uma maior projeção nos âmbitos multilaterais a Argentina adotou uma posição pró-Occidental.

Para Lafer (1997), as diferenças na área político-diplomática refletem um fenômeno no plano das mentalidades e que podem ser percebidas nas formulações das políticas exteriores pelos diplomatas dos respectivos países.

[...] existe um substrato próprio em cada uma das políticas externas, reflexo de diferentes sociedades e diferentes experiências históricas, que é difícil fazer coincidir perfeitamente. É nessa área que se pode ver uma Argentina mais inclinada para o Ocidente [...], enquanto o Brasil mais plural, mais múltiplo, volta-se para dentro [...] (LAFER, 1997, p.257).

Assim, as diferentes formas de analisar o contexto do pós-Guerra Fria – suas visões de mundo - e a definição de cada país do seu próprio papel naquele contexto fizeram com que Argentina e Brasil adotassem diferentes estratégias na condução de suas políticas externas. Estas diferentes posturas tiveram seus reflexos na forma como cada país avaliava a integração regional e demonstraram que apesar de terem passado de rivais a amigos, a cultura kantiana não fora completamente internalizada.

Capítulo 4. A construção do Mercosul

A década de 1980 foi marcada por uma série de fatores de ordem interna e externa que permitiram à Argentina e ao Brasil construir novos entendimentos e novos valores compartilhados que levaram a uma reflexão dos papéis do *Self* e do *Other* e, consequentemente, a uma mudança da cultura anárquica Lockean para a Kantiana. Porém, o que se verificou foi que apesar de predominar agora o papel de amigo, a internalização desta cultura não ocorreu pelo fato dos atores a considerarem legítima, mas por um cálculo interessado.

Desta forma, a despeito das divergências na condução de suas políticas externas, Argentina e Brasil deram continuidade à integração, em razão da convergência de interesses. Segundo Costa Vaz (2002) o principal interesse dos dois países no período compreendido entre a Ata de Buenos Aires e o Tratado de Assunção era

construir uma disciplina comercial comum, que conferisse identidade e coesão ao bloco a ser criado, de modo a diferencia-lo de experiências anteriores. Havia também o interesse de atuar conjuntamente nas negociações econômicas internacionais, particularmente no âmbito do Gatt, com os Estados Unidos da América, no âmbito da IPA, como também, eventualmente, ante o Nafta e no âmbito do continente sul-americano” (COSTA VAZ, 2002, p.180).

O Mercosul, na visão de alguns, como Celso Lafer, se inseriria neste contexto como uma resposta neoliberal da Argentina e do Brasil à proposta dos Estados Unidos de criação de uma Zona Hemisférica de Livre Comércio e às diretrizes do Consenso de Whashington, e para outros, como Celso Amorim, teria um caráter autônomo de processo de integração no Cone Sul, visando consolidar a área sul-americana do Brasil. (PECEQUILLO, 2007). Para Bernal-Meza (2002), o Mercosul era a expressão de “novas formas de integração”, condizente com o regionalismo aberto e com a abertura econômica e a desregulamentação dos mercados. De fato, os rumos que a integração começa a tomar a partir de Collor diferiam da proposta inicial de 1985 de constituir um Mercado Comum. O Mercosul nasce em 1991, ainda com esta proposta formal, mas na prática o real objetivo era a constituição de uma área de livre comércio.

O Tratado de Assunção assinado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai em 26 de Março de 1991, prevê em seu Capítulo primeiro, Artigo I, a constituição de “um Mercado

Comum, que deverá estar estabelecido a 31 de dezembro de 1994, e que se denominará Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)”.³¹

Segundo Mariano (2000), “O Tratado de Assunção inaugurou uma nova lógica de integração na qual o entrelaçamento das questões domésticas e de política exterior, principalmente medidas de alcance macroeconômico, aprofundam-se mais acentuadamente”. (MARIANO, 2000, p.55).

Para Costa Vaz (2002), os objetivos gerais da Argentina e do Brasil em relação à integração podem ser identificados nos discursos oficiais, mas são as percepções dos negociadores que contêm os objetivos que realmente impulsionaram as negociações. Nesse sentido, ele argumenta que o Tratado de Assunção de 1991 prevê o objetivo de se estabelecer um mercado comum no prazo de cinco anos, mas na verdade, nem o Brasil nem a Argentina tinham o real interesse de constituírem este tipo de integração tanto que os mecanismos contidos no tratado só possibilitavam a formação de uma área de livre comércio.

[...] os objetivos centrais do processo de integração regional foram renegados em benefício dos ajustes macroeconômicos das economias nacionais, mas por sua vez, as economias nacionais, em razão do aumento no grau de interdependência e complementação econômica, em grande medida, principalmente no caso argentino, passaram a necessitar crescentemente do sucesso da integração [...]. (OLIVEIRA, 2003.p.71).

Segundo Oliveira (2003), o objetivo agora era fazer da integração uma estratégia de inserção dos países no sistema internacional sendo que a aceleração dos prazos para a formação do Mercado Comum deveu-se antes a questões de política interna como controle da inflação e abertura econômica do que de motivações de política regional. Alvarez (2000), segue esta mesma linha de argumentação ao afirmar que os avanços e retrocessos do Mercosul estavam mais ligados às crises e anti - crises entre os governos do que aos cronogramas e intenções declaradas nas reuniões periódicas.

Oliveira (2005) destaca que houve um aumento dos fluxos de trocas comerciais intrabloco e que isso fez com que os governos buscassem um aprofundamento do processo de integração regional mantendo esse tema como prioridade, ao menos no discurso, pois havia uma percepção por parte das sociedades de que a integração estava trazendo benefícios.

Assim, o que se nota é uma discrepância entre o discurso e a prática. Os objetivos declarados no tratado de Assunção não poderiam ser cumpridos na realidade, porém, eram importantes, pois demonstravam que o processo de integração estava avançando o que dava

³¹ Tratado de Assunção.

maior credibilidade aos países e garantia-lhes maior poder de barganha em um contexto marcado pelo neoliberalismo que pregava a abertura econômica e a desregulamentação dos mercados as quais poderiam ser mais bem alcançadas se negociadas a partir da integração regional.

Portanto, o objetivo e os prazos fixados na Ata de Buenos Aires e, em seguida, incorporados ao Tratado de Assunção foram definidos à luz de considerações preponderantemente políticas, vinculadas à promoção de abertura econômica, e não propriamente pragmáticas quanto às condições, os requerimentos e o tempo necessários para a conformação de um mercado comum. (COSTA VAZ, 2002, p.104).

Desta forma, o que teria levado Brasil e Argentina a buscarem níveis mais elevados de integração seria a percepção do gradualismo do processo, pois iniciariam pela abertura dos mercados até constituírem um mercado comum, além disso, daria maior credibilidade ao mesmo na medida em que dava a garantia de que haveria uma continuidade o que conseqüentemente, facilitava a obtenção de investimentos externos. Mas os próprios negociadores sabiam da impossibilidade do avanço da integração em bases reais naquele momento. (COSTA VAZ, 2002). Portanto, o objetivo declarado de formar um mercado comum era algo importante no plano subjetivo e político, enquanto que no plano prático buscava-se a criação de uma zona de livre comércio.

Segundo Costa Vaz (2002), o objetivo brasileiro com a integração era ampliar mercados através da consolidação da postura de liderança do país no continente a qual estava sendo ameaçada por um possível desvio de comércio dos países da região para o NAFTA (North American Free Trade Agreement) e pela Iniciativa para as Américas. Além disso, O Brasil percebeu a importância da integração visto que a fragmentação do sistema multilateral estava levando ao fortalecimento dos blocos econômicos em todo o mundo. Neste sentido, a integração para o Brasil tinha principalmente importância política.

Para a Argentina, a importância do Mercosul sempre foi econômica. O desejo pela integração devia-se ao fato de que o Brasil era visto como uma economia capaz de absorver os produtos argentinos além de saber da sua importância enquanto principal parceiro brasileiro o que lhe dava poder de barganha nas negociações com o Brasil. (COSTA VAZ, 2002).

Apesar das distintas prioridades, os interesses argentinos e brasileiros eram convergentes. A incorporação do Uruguai e Paraguai ao bloco é um exemplo disto. A adesão destes países deveu-se não somente por suas iniciativas, mas também em razão da “Iniciativa para as Américas” que levou o Brasil a buscar uma expansão da integração visto que ambos

poderiam ser atraídos pela proposta norte-americana. Além disso, interessava à Argentina o acesso aos mercados paraguaio e chileno. Desta forma a escolha por um modelo multilateral de negociação foi, portanto, uma decisão política que partiu dos governos da Argentina e do Brasil, cada qual com interesses distintos, mas que convergiram para uma mesma direção. (COSTA VAZ, 2002).

O Tratado de Assunção previa que as negociações seriam tomadas por meio do consenso³², sendo esta também uma característica das negociações. Segundo Costa Vaz (2002), o consenso foi adotado como forma de evitar que possíveis frustrações por parte dos países menores emperrassem o avanço integracionista e também para conferir maior credibilidade e legitimidade ao processo. O que ficou evidente foi que todos os países possuíam poder de veto na verdade, a capacidade decisória era efetivamente da Argentina e do Brasil. Havia um sistema jurídico que consagrava a igualdade entre os países, mas, no plano real, predominava a assimetria de poder.

Quanto à estrutura institucional “passa por uma maior ramificação e o processo de tomada de decisões torna-se mais complexo, ampliando a composição de atores”. (MARIANO, 2000, p.56).

De fato, com o Tratado de Assunção (1991), surgiram canais para a participação dos setores não-governamentais no processo de integração regional. Basicamente, esses canais são os Subgrupos de Trabalho do Grupo Mercado Comum. No entanto, o processo de tomada de decisões manteve-se inalterado, o Conselho Mercado Comum o único órgão a emitir decisões. (OLIVEIRA, 2005, p.71).

O Tratado de Assunção previu em seu Artigo nono a criação de um Conselho de Mercado Comum (CMC) e de um Grupo de Mercado Comum (GMC). O primeiro (CMC) é o órgão superior do Mercosul ao qual cabe a condução política e a tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos e prazos estabelecidos para a constituição definitiva do Mercado Comum sendo integrado pelos Ministros de Relações Exteriores e os Ministros de Economia dos Estados Partes de acordo com os Artigos 10 e 11 do Tratado. O GMC, por sua vez, é o órgão executivo do Mercado Comum e coordenado pelos Ministérios das Relações Exteriores cujas funções estão prescritas pelo Artigo 13, sendo elas

³² ARTIGO 16. “Durante o período de transição, as decisões do Conselho do Mercado Comum e do Grupo Mercado Comum serão tomadas por consenso e com a presença de todos os Estados Partes”. In: Tratado de Assunção.

- velar pelo cumprimento do Tratado;
- tomar as providências necessárias ao cumprimento das decisões adotadas pelo Conselho;
- propor medidas concretas tendentes á aplicação do Programa de Liberação Comercial, à coordenação de política macroeconômica e á negociação de Acordos frente a terceiros;
- fixar programas de trabalho que assegurem avanços para o estabelecimento do Mercado Comum.

O GMC pode ser integrado pelo Ministro das Relações exteriores, da Economia ou seu equivalentes e do Banco Central. Além disso, “contará com uma Secretaria Administrativa cujas principais funções consistirão na guarda de documentos e comunicações de atividades do mesmo. Terá sua sede na cidade de Montevideú, como previsto pelo Artigo 16”.

O Artigo 18 prevê que “antes do estabelecimento do Mercado Comum, a 31 de dezembro de 1994, os Estados Partes convocarão uma reunião extraordinária com o objetivo de determinar a estrutura institucional definitiva dos órgãos de administração do Mercado Comum, assim como as atribuições específicas de cada um deles e seu sistema de tomada de decisões.” Desta forma, a escolha das instituições definitivas do Mercosul ocorreriam somente após esta data.

No que tange à participação dos atores não governamentais, esta ficou restrita aos subgrupos de trabalho do GMC de acordo com o Artigo 14 “Ao elaborar e propor medidas concretas no desenvolvimento de seus trabalhos, até 31 de dezembro de 1994, o Grupo Mercado Comum poderá convocar, quando julgar conveniente, representantes de outros órgãos da Administração Pública e do setor privado”.

Barbosa (1993) chama a atenção para a importância da participação ativa da sociedade brasileira no processo como forma de não gerar oposição em relação à integração. Neste sentido argumenta que é o Itamaraty preza pela transparência e participação e acrescenta que o interesse da sociedade pelo Mercosul vem aumentando³³ tendo apoio de empresários, trabalhadores, governos estaduais, parlamentares e meios de comunicação, embora não desconsidere que ainda há resistência por alguns setores como o agrícola e outros que se sentem prejudicados.

Mariano (2000) coloca que a partir de 1986, com o PICE, há uma ampliação da participação de atores no processo decisório que evolui da participação inicial dos governos para a participação de formuladores iniciais e mais tarde com a inclusão do setor empresarial, porém, não havia, a princípio, canais apropriados de participação para os atores não governamentais o que vai ocorrer somente com o Tratado de Assunção onde o setor

³³ In artigo escrito para o Boletim de Integração Latino Americana em Outubro/Dezembro de 1993.

empresarial e também os trabalhadores passam a atuar no âmbito dos Subgrupos de Trabalho do Grupo Mercado Comum.³⁴ Contudo, esta participação era apenas de caráter consultivo sendo que as decisões ficavam concentradas nos respectivos Ministérios das Relações Exteriores de cada país. Como ressaltam Vigevani e Veiga

O Mercosul teve como estímulo fundamental a vontade política dos próprios governos envolvidos, consistindo numa ação que tem sua origem nos setores específicos do aparato estatal, e não na sociedade civil. As forças sociais, empresariais, associações profissionais e sindicatos de trabalhadores começaram gradativamente a se interessar mais ativamente, porém a ação política dos partidos e dos dirigentes políticos continuou pouco relevante. (1991 apud MARIANO 2000, p.58-59).

Quanto aos trabalhadores apesar de terem tido consciência dos custos do processo não tiveram capacidade de exercer influência “em virtude do impacto das reformas econômicas feitas em seus países que faz voltarem-se mais para os problemas domésticos” como afirma Hirst (1991 apud MARIANO, 2000, p.59). Porém, não deixaram de manifestar sua posição em relação à integração. “O espaço institucional que dispõem os trabalhadores, o subgrupo de trabalho 11, de Relações Trabalhistas e Previdência Social, tem se revelado, no entanto insuficiente para abarcar esses problemas, que agravarão ainda mais as realidades hoje existentes nos quatro países.” (ROSSETO, 1993)³⁵.

Portanto, embora a participação de atores não-governamentais tenha ocorrido ela teve um caráter apenas consultivo, sendo que o poder decisório ficou restrito ao nível intergovernamental. Em relação ao Brasil, as negociações ficaram a cargo, sobretudo do Itamaraty enquanto que no caso argentino notou-se uma atuação mais ativa do próprio presidente Menem. Tal fato pode ser explicado por haver certa autonomia já tradicional dentro do Ministério das Relações Exteriores (MRE) brasileiro diferentemente da Argentina.

Arbilla (2000) realizou um trabalho interessante no qual analisou as diferenças na formulação das políticas externas argentina e brasileira no período de 1989 a 1994. Concluiu que no Brasil, o MRE é o espaço institucional onde é formulada a política externa brasileira, e os chanceleres têm grande autonomia, embora destaque que durante o governo de Collor de

³⁴ “O setor privado nacional e os trabalhadores participam ativamente de Subgrupos de Trabalho do Grupo Mercado Comum que discutem a implementação do MERCOSUL. O setor privado está amplamente representado em mais de duas dezenas de Comissões dos SGTs 3 (Normas técnicas), 7 (Política industrial) e 8 (Política agrícola). No SGT 11, dedicado a questões trabalhistas e de emprego, as três centrais sindicais brasileiras participam regularmente das reuniões de todas as Comissões.” Ibid.

³⁵ Miguel Rosseto era na época Diretor da Executiva Nacional da CUT (Central Única dos Trabalhadores) responsável pelo Programa Mercosul.

Mello houve certo afastamento dos chanceleres da formulação global da política externa. Porém, pode-se considerar isto uma exceção. Por outro lado, na Argentina, a formulação das diretrizes de política externa fica restrita ao presidente e aos chanceleres mais próximos da linha política do mesmo e de suas posições.

O fato de o processo negociador ter sido conduzido pelo Ministério das Relações Exteriores foi um fator positivo ao Brasil, pois o que gerou continuidade e homogeneidade ao processo a despeito da rotatividade de pessoas nos cargos políticos que integravam o Conselho de Mercado Comum. O Itamaraty coordenava a formação de posições negociadoras e a própria condução da negociação - era o responsável pela coordenação da formulação das posições negociadoras brasileiras e, simultaneamente, pela condução da própria negociação no âmbito do Grupo Mercado Comum. (COSTA VAZ, 2002).

Já no caso da Argentina pouca rotatividade nos cargos políticos e maior rotatividade nas instâncias, sobretudo dentro das chancelarias, que estavam diretamente envolvidas na negociação. Muitos dos negociadores não eram diplomatas de carreira, o que gerava, internamente, visões distintas quanto ao processo. Ainda havia a agravante de haver setores mais favoráveis à integração argentina ao Nafta como o ministro da economia Cavallo, e o das Relações exteriores e culto, Di Tella. Isso fez com que o processo de integração ficasse centrado na figura presidencial de Menem e no grupo de funcionários mais identificados com a integração. Tais fatos representaram um fator de maior vulnerabilidade para os argentinos, pois a coordenação entre seus negociadores (técnicos e políticos) era muito menor do que no caso brasileiro onde tinha grande grau de coesão. (COSTA VAZ, 2002).

Costa Vaz (2002), embora reconheça a pouca participação social - pois esta foi inviabilizada pelo intenso protagonismo dos governos e pela resistência de setores produtivos dos países membros, - afirma que isto não invalida a importância da democracia no processo de negociação entre os países, pois, a seu ver, houve certa acessibilidade e permeabilidade por parte dos governos na formação de posições e na condução política do processo de integração os quais corresponderam às expectativas e demandas de distintos setores domésticos - ainda que de formas diferentes em cada país.

Embora no início das negociações o setor empresarial argentino e brasileiro tenha se mostrado céticos em relação ao Mercosul, somente após o crescimento do fluxo de comércio é que se criou uma coalizão empresarial favorável à integração. (CÔRREA, 2000). Porém, apenas empresas transnacionais e grandes empresas tiveram alguma influência no processo negociador. Na Argentina o relacionamento entre Estado e empresariado nacional ocorreu de maneira difusa. Já no Brasil, o setor empresarial tinha certa institucionalidade e teve maior

capacidade de influência sobre as classes políticas. As decisões cabiam aos governos, mas estes as tomavam com base em consultas ainda que restritas do setor empresarial o que conferia certo grau de legitimidade ao processo negociador. (COSTA VAZ, 2002).

Deve-se destacar ainda o pouco interesse por parte dos parlamentares dos países membros que segundo Mariano “foi inteiramente passiva no período de negociações e pré-negociações do Mercosul” (MARIANO, 2000, p.59) ainda que o Tratado de Assunção tenha criado a Comissão Parlamentar Conjunta com “o objetivo de facilitar a implementação do Mercado Comum”.

Assim, com o Tratado de Assunção nota-se um maior interesse por parte da sociedade em relação à integração. Barbosa (1993) relata que houve no período um maior interesse por parte da imprensa e de institutos de pesquisa e estudos do Brasil pelo tema Mercosul³⁶. Porém, a participação social não foi efetiva, apenas grandes empresas conseguiram exercer poder de pressão expressivo. Desta forma, falar em democracia no Mercosul neste período não parece ser possível.

Deve-se destacar ainda em relação ao período de transição a elaboração do chamado Cronograma de Las Leñas de junho de 1992, quando se fixou uma nova agenda de negociações mantendo para 31 de Dezembro de 1994 o prazo final para a formação do Mercado Comum. O trabalho previsto no cronograma era organizado por 11 subgrupos técnicos dependentes do Grupo Mercado Comum. A adoção deste cronograma visava dar maior agilidade ao processo sendo que os prazos estabelecidos para o cumprimento das metas eram curtos, o que, segundo Oliveira (2003), dificultou as negociações, passando-se a concentrar em aspectos técnicos deixando-se para segundo plano as questões políticas e sociais.

Como já assinalado, havia no período a preocupação por parte do Brasil de que a Argentina aderisse ao NAFTA. Neste sentido, o Cronograma de Las Leñas dava maior segurança ao Brasil ao mesmo tempo em que a Argentina tinha a garantia de acesso ao mercado brasileiro dentro dos prazos acordados (COSTA VAZ, 2002).

Nessa etapa os governos continuaram dando apoio na condução do processo negociador e tiveram que levar em conta fatores de política econômica doméstica (pressão de

³⁶ O Projeto MRE/IPEA/USP, apoiado pelo Banco Mundial, viabilizou a publicação dos seguintes estudos: "A evolução do MERCOSUL no período de transição: hipóteses alternativas e cenários", de Pedro da Motta Veiga; "Salvaguardas: achegas a uma legislação comum aos países do MERCOSUL" e "Dumping e o MERCOSUL", ambos do Embaixador Luiz Augusto Pereira Souto Maior (esses estudos foram de grande importância conceitual para o melhor exame das recentes medidas restritivas adotadas pela Argentina contra produtos brasileiros) e "O MERCOSUL e as Zonas Francas, Zonas de Processamento de Exportações, Áreas de Livre Comércio e Áreas Aduaneiras Especiais", de Edgard Antônio Pereira e Ricardo Romano." (BARBOSA, Rubens. In: *Boletim de Integração Latino Americana*, n.11, out.-dez., 1993.)

setores diretamente afetados pela integração). Apesar disso, as instâncias técnicas (subgrupos de trabalho e comissões especializadas) seguiam as negociações tentando cumprir os prazos acordados e descritos no cronograma sendo isto o que realmente imprimia o ritmo das negociações e não questões de ordem conjuntural. Além disso, Costa Vaz coloca que um fator subjetivo, mas que foi de grande importância: “a empatia que se estabelecera entre os negociadores por compartilharem responsabilidades e tarefas, pela frequência dos encontros e por se sentirem engajados na realização de um projeto cujo bom termo dependia, fundamentalmente, de seu desempenho”. (COSTA VAZ, 2002, p.203).

mesmo atendendo a interesse diferenciados, as preferências das instâncias governamentais do Brasil e da Argentina em relação à integração no Mercosul eram convergentes quanto à direção do processo (alcançar integração no plano comercial mediante uma área de livre comércio/união aduaneira), à forma de sua consecução (automaticidade na concessão de margens de preferência crescentes segundo cronograma pré-definido), à estratégia de negociação das demais disciplinas comerciais (privilegiar o comércio de bens e avançar nos temas de menor resistência, postergando os mais conflituosos), à natureza das instituições (institucionalidade leve e eminentemente intergovernamental) e à forma de resolução de conflitos. (COSTA VAZ, 2002, p.257).

Esta convergência de posições em relação aos aspectos da integração supra- citados gerou, segundo Costa Vaz (2002), entre os negociadores da integração “um sentido de identificação com um projeto comum” e conseqüentemente, como motivação para a continuidade das negociações.

Alvarez (2000) destaca neste sentido a importância dos “rituais” que iriam desde festas até reuniões de cúpulas presidenciais. Tais rituais são considerados por ele importantes na medida em que ao se articularem produzem um novo espaço público no qual é construída a integração. Além disso, produziriam um sentido de “comunalidade”.

Este sentido de comunalidade transforma las frías y jerárquicas funciones de los aparatos burocráticos del estado, em personas de carne y hueso, que establecen relaciones personalizadas enmarcadas por la alianza em torno de la construcción del Mercosur (ALVAREZ, 2000, p.198).

Apesar de ter se criado esta “comunalidade” isto não significa que uma identidade tenha sido formada. Na verdade, havia um entendimento compartilhado em relação à importância de dar continuidade ao projeto integracionista, mas cada um representava os interesses particulares de seus respectivos Estados. O próprio Alvarez (2000) ressalta que

apesar da aproximação política ainda não se conseguiu criar uma comunidade política regional ou uma cultura política comum.

A opção por instituições intergovernamentais em detrimento da supranacionalidade deixou claro que não havia uma identidade coletiva em relação ao Mercosul. Argentina e Brasil não quiseram ceder parcelas maiores de suas soberanias porque, para o primeiro, isso representaria a perda de autonomia na condução de sua política macroeconômica, enquanto para o segundo, limitaria sua atuação nos fóruns multilaterais e no relacionamento com outros países.

A questão do intergovernamentalismo foi muito discutida durante o período de transição, pois se precisava acordar qual seria o caráter institucional que seria adotado definitivamente para o Mercosul. Criou-se, inclusive, Em 1993, um Grupo *Ad Hoc* sobre Aspectos Institucionais que realizou algumas reuniões onde representantes dos quatro países membros apresentaram suas respectivas propostas no que tange à institucionalidade do bloco.

Almeida (1993) fala sobre uma mesa redonda que foi dirigida pelo Secretário-Geral do Itamaraty, Embaixador Luiz Felipe Lampréia, e pelo Embaixador Rubens Antonio Barbosa, Subsecretário-Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior e Coordenador da Seção brasileira do GMC ocasião em que realizaram discussões sobre qual deveria ser o aspecto institucional do Mercosul.

Em que pese a complexidade das tarefas que ainda restam a ser cumpridas para a consecução dos objetivos fixados no Tratado de Assunção, os participantes reconheceram a utilidade e a conveniência de se assegurar uma conformação institucional que sirva para consolidar e fazer avançar os compromissos assumidos pelos Estados Partes em março de 1991, nomeadamente os de uma zona de livre comércio e de uma união aduaneira, pressupostos necessários e irrecusáveis do Mercado Comum do Sul. A continuidade do desenvolvimento institucional do MERCOSUL oferece, assim, um dos elementos de garantia de que aqueles objetivos não sofrerão retrocesso. Aliás, a própria implementação prática do Mercado Comum hoje fortemente sustentada pela vontade política das máximas autoridades de cada um dos países membros se encontrará singularmente reforçada se, ao lado da coordenação intergovernamental já assegurada, se puder avançar na concreção de um mínimo de supranacionalidade nesse processo.³⁷

A análise do texto deixa clara que embora houvesse alguns participantes que defendessem certo grau de supranacionalidade o que predominava por parte do Brasil era a defesa pela manutenção de instituições intergovernamentais sob argumento de que os países membros possuíam estruturas sócio-econômicas muito diferentes além do caráter ibérico de

³⁷ ALMEIDA, Paulo Roberto. A institucionalidade futura do Mercosul: primeiras aproximações. *Boletim de Integração Latino Americana*, n.9, abr-jun.,1993. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/siteunir/publicacao/publicacao.asp?Cod=36>>. Acesso em: 30 maio 2006

nossas formações social e estatal que dificultariam a formação de um processo de integração dependente de uma burocracia comunitária. No que tange ao processo decisório do Mercosul, Almeida (1993) coloca que os participantes defenderam a substituição da regra do consenso para a tomada de decisões por processo qualificado. A Argentina por sua vez, convergiu com a postura brasileira como já havia sido colocado. Uma maior supracionalidade era, contudo, defendida pelos países menores, isto é, Paraguai e Uruguai, que defendiam ao mesmo tempo a manutenção do consenso como forma de tomada de decisão, pois desta forma estariam garantindo seus poderes de veto e conseguiriam obter vantagens no caso de resoluções de controvérsia com os dois países maiores.

Após a realização de reuniões estabeleceu-se em 1994 o protocolo de Ouro Preto encerrando o período de transição. A partir daí tem-se o caráter institucional definitivo do Mercosul e este ganha personalidade jurídica internacional.

O período de transição se encerra com a XVI Reunião do Grupo Mercado Comum realizada entre 14 e 17 de Dezembro de 1994. “Houve a ratificação do ‘Protocolo Adicional ao tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do Mercosul’, chamado de Protocolo de Ouro Preto, que conferiu personalidade jurídica ao Mercosul e definiu as novas regras institucionais”. (MARIANO, 2000, p.73).

O Protocolo de Ouro Preto estabelece em seu Artigo I os principais órgãos do Mercosul:

- I. O Conselho do Mercado Comum (CMC);
- II. O Grupo Mercado Comum (GMC);
- III. A Comissão de Comércio do Mercosul (CCM);
- IV. A Comissão Parlamentar Conjunta (CPC);
- V. O Foro Consultivo Econômico-Social (FCES);
- VI. A Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM).

Sendo que estabelece ainda em parágrafo único que poderão ser criados órgãos auxiliares que sejam necessários para o cumprimento dos objetivos da integração. Importante destacar a criação do Foro Consultivo Econômico - Social que é o órgão de representação dos setores econômicos e sociais, de caráter consultivo. O modelo institucional permaneceu de caráter intergovernamental como queriam Argentina e Brasil sendo o Conselho do Mercado

Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio do Mercosul os órgãos decisórios do Mercosul. Quanto ao sistema de tomada de decisões manteve-se a regra do consenso. A configuração deste modelo institucional correspondeu aos interesses dos dois maiores países do bloco que não queriam ceder suas soberanias a órgãos supranacionais. O Brasil, por um lado, não queria perder sua capacidade de decisão, e por ser o país de maior peso no bloco não via como necessária uma maior cessão de soberania para conseguir seus interesses. A Argentina, por sua vez, tinha como principal preocupação realizar reformas econômicas e queria tomar suas decisões individualmente. (COSTA VAZ, 2000).

A manutenção do consenso pode analisada como uma cessão aos países menores que pressionavam pela inclusão da supranacionalidade. Porém, embora o consenso tenha sido adotado, isto não fazia muita diferença já que Argentina e Brasil possuíam um poder de barganha muito maior em relação ao Paraguai e Uruguai. Esta nova estrutura institucional passaria a vigorar a partir de 1º de Janeiro de 1995 e permitiria que começasse a vigorar a partir desta data a área de livre comércio, e a política externa comum, com a adoção da Tarifa Externa Comum (TEC). Várias reuniões foram realizadas para que se chegasse a um acordo deixando evidentes as diferenças entre as economias dos países membros. Argentina e Brasil tinham posturas distintas quanto à TEC. Enquanto o primeiro achava que a adoção da TEC devia ajustar-se “ao objetivo de revigorar e modernizar o seu parque produtivo e elevar a competitividade da sua produção por meio da internalização de insumos a custos compatíveis com os encontrados no mercado internacional”, o segundo enfatizava que a TEC “não podia deixar de representar forma de proteção ante a terceiros países ou bloco comerciais.”(COSTA VAZ, 2000, p.227). Tarifas diferentes foram fixadas para cada categoria de produtos o que exigiu a criação da chamada regra de origem para evitar que produtos provenientes de outros países fossem beneficiados por tarifas especiais. (CAMPBELL; ROSEMBERG; SVARZMAN, 2000).

Após a constituição formal da União Aduaneira, o que se verificou foi um aumento dos fluxos entre os países membros principalmente entre Argentina e Brasil. Um dos fatores que teriam contribuído para tal fato foi a adoção do Plano Real em 1994 que trouxe estabilidade para a economia brasileira e uma maior abertura de sua economia

Importante destacar-se que em 1994, o Brasil adotou o Plano Real muito parecido com o Plano de Convertibilidade que havia sido adotado pela Argentina em 1991. Ambos trouxeram, num primeiro momento, benefícios aos países, pois possibilitaram o controle das crises inflacionárias que ambos vinham enfrentando. Além disso, o Plano Real possibilitou um aumento das importações brasileiras de produtos da Argentina, pois o Brasil estava

“naquele momento implementando definitivamente seu plano de estabilização com a abertura dos seus mercados, principalmente aos países do Mercosul”. (OLIVEIRA, 2003, p.81).

Assim, a despeito das diferenças, os interesses convergentes permitiram que o processo de integração tivesse continuidade gerando uma crescente interdependência

Entre 1991 e 1996 foi notável a expansão de empreendimentos comuns, de transações bilaterais e de sua importância relativa no comércio exterior de ambos países. A diversidade de contatos e entendimentos entre agências econômicas a nível federal e estadual atingiu um ritmo sem precedentes. Este dinamismo permitiu que pela primeira vez se pudesse constatar a criação de laços vigorosos de interdependência beneficiados pela combinação de políticas de abertura comercial, estabilidade econômica e vizinhança física. (HIRST, 1997, p.7)

Russell e Tokatlian (2003) ressaltam que apesar dos avanços no campo econômico e da interdependência entre os países, não houve uma convergência em matéria de política exterior, permanecendo diferenças notórias.

Assim, a ausência de projetos de desenvolvimento comunitário e de instituições e a prevalência de interesses particulares sobre interesses comuns geraram ao longo do tempo alguns problemas. A crise mexicana deflagrada no final de 1994 afetou o Brasil e em particular a Argentina. Em razão disto, surgiram conflitos setoriais entre os países muitos dos quais em virtude de medidas brasileiras que incidiram sobre as condições de acesso dos produtos argentinos.³⁸ Um exemplo foi a implementação unilateral de um regime automobilístico que previa dentre outras coisas o estabelecimento de cotas de importação de veículos. O problema foi em pouco tempo resolvido, mas a maior consequência foi no campo político, pois gerou certa credibilidade em relação ao bloco. (CAMPBELL; ROZEMBERG ; SVARZMAN, 2000).

Embora os países já estivessem se recuperando dos efeitos da crise mexicana, o Mercosul continuava enfrentando problemas decorrentes de divergências comerciais entre Argentina e Brasil. Exemplos disso foi o rebaixamento de tarifa externa pelo Brasil para alguns produtos do setor lácteo, novos problemas no setor automobilístico. Tudo isso gerava

³⁸ Jorge Grandi e Daniel Schutt (1996) assinalam algumas consequências que a crise mexicana acarretou para o Mercosul “Disso resultou alguns dossiês espinhosos e o surgimento de dificuldades e divergências técnicas entre os sócios com relação à denominada lista de exceções, isto é, a determinação dos produtos e/ou setores que não circularão livremente dentro do Mercosul (o assim chamado ‘regime de adequação’ que compreende os produtos excluídos até o ano 2000 da zona de livre comércio), do mesmo modo que às exceções à TEC (entre as quais se incluem produtos considerados ‘sensíveis’, tais como bens de capital e produtos de informática, petroquímica e de telecomunicações), cuja vigência se prolongará, em alguns casos, até 2006.”(JORGE GRANDI; DANIEL SCHUTT, 1996, p.335).

desconfianças do lado argentino. (CAMPBELL; ROZEMBERG; SVARZMAN, 2000). Isso demonstra que a Argentina continuava com o “medo de ser explorada”, ou seja, havia o receio de tornar-se mais vulnerável à medida que crescia a interdependência entre os países. Importante lembrar, que segundo Wendt (1999), embora a interdependência entre os países possa gerar identidade coletiva, existe a necessidade da causa passiva da auto-restrição para que isto ocorra.

Oliveira (2003) chama a atenção para o fato de não haver um projeto de desenvolvimento regional para o Mercosul, sendo que os países instrumentalizam o bloco para a realização de seus objetivos individuais. Se, por um lado, o uso do Mercosul como estratégia de solução de problemas internos foi benéfica para o início da integração, a manutenção deste comportamento gerou prejuízos, pois a cada crise os países adotaram soluções políticas unilaterais sem que houvesse uma ação conjunta para a resolução dos problemas.

Exemplo disto foram algumas medidas unilaterais adotadas pelos países na área comercial que acabaram gerando sérias crises no âmbito do Mercosul. A ameaça brasileira de impor cotas de veículos sobre a Argentina e o caso do açúcar³⁹ em que o Congresso argentino aprovou uma lei “que vinculava as importações de açúcar brasileiro à extinção dos subsídios ao setor sucraalcoleiro no país” (CÔRREA, 2000, p.201) fazendo com que o Congresso Nacional brasileiro ameaçasse impor limites às importações do trigo da Argentina.

Porém, ainda que o Mercosul tenha passado por tais crises no campo comercial os resultados eram positivos, o que gerava certo otimismo em relação ao bloco deixando, de certa forma para segundo plano questões que envolvessem o caráter institucional e de aprofundamento da integração. Alguns autores, inclusive, chamam o período de 1991 a 1996 de “anos dourados” do Mercosul. Porém, em 1997, nova crise internacional – a crise asiática - afetaria o bloco levando os países a priorizarem a adoção de medidas unilaterais de recuperação econômica em detrimento da integração. (CAMPBELL; ROSEMBERG; SVARZMAN, 2000).

As consequências destas crises vividas pelos países dos blocos e as atitudes por eles tomadas – quase sempre medidas unilaterais – demonstravam a carência de instituições e de políticas de desenvolvimento comunitárias. Porém, não interessava nem a Argentina nem ao Brasil a adoção de tais políticas, pois exigiria uma maior cessão de suas soberanias. Ambos queriam ter liberdade de ação na resolução de seus problemas o que deixava evidente que o

³⁹ Este caso é analisado de maneira detalhada por Marcelo Fernandes de Oliveira in: *Mercosul: atores políticos e grupos de interesses brasileiros*. São Paulo: Ed. Unesp, 2003.

Mercosul era apenas um instrumento, ou uma base de apoio para a inserção de suas economias no mercado internacional de uma maneira mais competitiva.

Neste sentido, além do avanço econômico que é evidente, o Mercosul necessita também de avanços no campo político os quais, no período analisado, foram muito poucos, principalmente na prática. Estes avanços são essenciais para que se crie uma maior cooperação não apenas no campo econômico mas que também consiga promover maior contato entre as sociedades do Mercosul de modo que se consiga criar uma identificação com o bloco, ou em outras palavras, um verdadeiro sentimento de pertencimento.

Luiz Felipe de Seixas Corrêa (2000) elenca alguns que já foram realizados

- 25/06/96: MCCP (Mecanismo de Consulta e Concertação Política): coordenar posições sobre questões internacionais de interesse comum.
- 24/7/98: Declaração Política do Mercosul: fortalecer mecanismos de consulta e cooperação sobre temas de segurança e defesa.
- 1997: Acordo sobre Seguridade Social do Mercosul
- 1997: Carta Sócio - Laboral do Mercosul

Deve-se destacar ainda avanços no que tange ao campo da segurança e que demonstram que a questão da rivalidade realmente estava eliminada. O ano de 1996 é ilustrativo neste sentido, pois em outubro o presidente Fernando Henrique Cardoso formalizou a anulação da hipótese de conflito e no final do mesmo ano o exército argentino que estava nas fronteiras brasileiras é dissolvido. (ROSENDO FRAGA, 2000).

Assim, até 1998, pôde ser verificado no Mercosul um significativo avanço no campo econômico e um pequeno avanço no aspecto político. Alguns acordos nesta área foram assinados, mas na prática os países principalmente Argentina e Brasil evitam em aderir a acordos que impliquem em uma cessão maior de parte de suas soberanias e, conseqüentemente, em perda de autonomia na tomada de decisões. Concomitantemente não se verificou avanço na participação social na integração visto que as negociações continuaram sendo de caráter intergovernamental.

Como argumentam Russel e Tokatljan (2003), a democratização, a interdependência e a integração embora sejam necessárias para a formação da cultura de amizade, elas não são condições suficientes para sua consolidação. Para tanto, faz-se necessário um fortalecimento de alianças sociais que em cada país ainda pensam a relação com o Outro com um profundo sentido estratégico.

Portanto, embora Argentina e Brasil tenham passado de uma estrutura Lockean para uma estrutura Kantiana, ou seja, embora tenham deixado de ser rivais e se tornado amigos, segundo o modelo teórico de Wendt, esta amizade não foi internalizada até o terceiro nível. Ou seja, a amizade ao invés de ser legítima é instrumentalizada para a consecução de interesses particulares dos Estados. Desta forma, havia ainda certo receio em relação às atitudes do Brasil, talvez resquícios do conhecimento compartilhado entre os argentinos de que o vizinho tinha pretensões hegemônicas, pois como coloca Wendt, existem certas crenças que constituem o que ele chama de “memória coletiva” as quais mesmo que sejam esquecidas por alguns, permanecem ao longo do tempo.

Capítulo 5. Mercosul e o déficit democrático

O estudo do processo de construção do Mercosul demonstrou que Argentina e Brasil optaram por um modelo institucional intergovernamental para a integração evitando uma cessão maior de suas soberanias a órgãos supranacionais. Concomitantemente, evitou-se na medida do possível a participação social, pois se acreditava que alguns setores da sociedade ao se sentirem prejudicados poderiam impedir o avanço da integração. Contudo, surgiram debates em torno do tema do “déficit democrático” que levou os países a criarem alguns espaços que tornassem a integração mais democrática.

A Comissão Parlamentar Conjunta é criada pelo Tratado de Assunção em 1991, mas já havia sido esquematizada pelo Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, em 1988 em razão das discussões acerca do caráter pouco democrático da integração. Porém, não houve por parte dos parlamentares argentinos e brasileiros, grande interesse pelo tema da integração, como será discutido mais adiante.

O Tratado de Assunção também criou onze subgrupos de trabalho⁴⁰, que após o período de transição – a partir de 1995 – passariam a ser dez⁴¹. Atores não-governamentais podiam participar das discussões no interior destes sub-grupos, mas durante a fase decisória – que formularia as recomendações ao Grupo Mercado Comum (GMC), órgão executivo do Mercosul - somente a participação de representantes governamentais dos países membros era permitida. Ou seja, as decisões ficavam concentradas no atores governamentais.

O Protocolo de Ouro Preto, por sua vez, assinado em 1994 e que definiu a estrutura institucional definitiva do Mercosul, criou o Foro Consultivo Econômico-Social com o principal objetivo de garantir a participação dos setores econômicos e sociais. Entretanto, seu caráter meramente consultivo e a dificuldade de seu funcionamento não permitiram que este órgão tivesse grande sucesso no cumprimento de seus objetivos, como será analisado.

⁴⁰ Anexo V do Tratado de Assunção (1991): Assuntos Comerciais (SGT1), Assuntos Aduaneiros (SGT2), Normas Técnicas (SGT3), Política Fiscal e Monetária (SGT4), Transportes Terrestres (SGT5), Transportes Marítimos (SGT6), Política Industrial e Tecnológica (SGT7), Política Agrícola (SGT8), Política Energética (SGT9), Coordenação de Políticas Macroeconômicas e Relações Trabalhistas (SGT10), Emprego e Seguridade Social (SGT11).

⁴¹ Comunicações (SGT1), Minas (SGT2), Regulamentos Técnicos (SGT3), Assuntos Financeiros (SGT4), Transportes (SGT5), Meio Ambiente (SGT6), Indústria (SGT7), Agricultura (SGT8), Energia (SGT9), Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social (SGT10). Resoluções do grupo Mercado Comum, MERCOSUR/GMC/RES.N. 20/95 ESTRUCTURA DEL GMC. In: Boletim de Integração Latino Americana, n. 17, mai.-dez. 1995.

5.1 A Comissão Parlamentar Conjunta (CPC)

A criação de uma Comissão Parlamentar Conjunta de Integração já estava prevista no Art. 8º do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, firmado entre Brasil e Argentina em 1988. Esta criação ocorre em um contexto em que se coloca em questão o caráter pouco democrático da integração, pois enquanto a Declaração de Iguazu trazia a importância da participação da sociedade no processo de integração, o PICE assinado em 1986, passa a considerar somente o empresariado como ator ativo. (VIGEVANI; MARIANO; OLIVEIRA, 2000).

Se no início o interesse pela integração era restrito, principalmente no caso dos parlamentares, com o avanço do processo ele aumentou em razão dos receios de setores da sociedade quanto às consequências da integração. Além disso, a restrição quanto à participação de grupos sociais organizados e dos próprios partidos políticos fizeram-nos questionar sobre o caráter democrático da integração o que produziu um desinteresse ainda maior. Assim, estes fatores tornaram necessária a criação de uma instituição que suprisse o chamado “déficit democrático”. (VIGEVANI; MARIANO; OLIVEIRA, 2000).

Com a criação do Mercosul em 1991, pelo Tratado de Assunção, é criada a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul com o objetivo de facilitar a implementação do Mercado Comum. Os poderes executivos dos Estados-partes ficavam incumbidos de manter seus respectivos poderes Legislativos informados sobre a evolução do Mercado Comum.⁴²

A CPC é composta por 16 parlamentares de cada país, devendo estar em efetivo exercício, totalizando 64 parlamentares. Cada parlamentar tem um suplente e são indicados por seus respectivos Congressos Nacionais para um mandato mínimo de dois anos. Uma Mesa Diretiva composta por um presidente de cada país-membro coordena seus trabalhos.⁴³

A Competência da CPC é incorporar as regras comunitárias ao Direito Positivo Interno de seus países em acordo com o processo legislativo dos mesmos. Além disso, pode elaborar propostas, mas seu caráter é apenas consultivo e deliberativo sendo que tais propostas podem ou não ser acatadas. (VIGEVANI; MARIANO; OLIVEIRA, 2000). Zambiasi⁴⁴ declara que além destas competências a CPC têm buscado ser um canal de comunicação entre as instancias negociadoras da integração e a sociedade civil dos países-membros.

⁴² Artigo 24 do Tratado de Assunção.

⁴³ As informações completas sobre a CPC podem ser encontradas no *site* da própria Comissão.
<<http://www2.camara.gov.br/comissoes/cpcms>>.

⁴⁴ O senador Sérgio Zambiasi é o atual presidente da Seção Brasileira na Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul.

Suas atribuições serão, dentre outras⁴⁵:

- acompanhar o processo de integração e manter os Congressos Nacionais informados;
- tomar as medidas necessárias à futura instalação do Parlamento do Mercosul;
- constituir subcomissões para análise dos temas relacionados ao processo de integração;
- emitir recomendações ao Conselho do Mercado Comum e ao Grupo Mercado Comum sobre a condução do processo de integração e a formação do Mercosul;
- realizar os estudos necessários à harmonização das legislações dos Estados-Partes e submetê-los aos Congressos Nacionais;
- estabelecer relações com entidades privadas de cada um dos Estados-Partes, e com entidades e organismos internacionais de modo a obter informações e assessoramento especializado nos assuntos de seu interesse;
- estabelecer relações de cooperação com os Parlamentos de outros Estados e com entidades envolvidas com assuntos pertinentes à integração regional;
- subscrever acordos de cooperação e assistência técnica com organismos públicos e/ou privados, de caráter nacional, supranacional e internacional; e
- deliberar sobre seu orçamento e fazer gestões junto aos Estados-Partes para a obtenção de outros financiamentos.

A CPC se reúne duas vezes ao ano podendo ocorrer reuniões extraordinárias caso necessário. A Comissão emite três tipos de documentos: Declaração, Recomendação e Disposição.⁴⁶ Suas decisões são tomadas por consenso e o português e o espanhol são seus idiomas oficiais.

Contudo,

No que diz respeito ao item harmonização das legislações é necessário lembrar que a comissão não tem conseguido desempenhar as funções que lhe foram conferidas pelo Protocolo de Ouro Preto. Uma das razões para isso talvez seja o excessivo número de temas apresentados para estudo. A presidência tem sugerido que cada seção nacional apresente apenas um tema prioritário, que será objeto de estudos técnicos nos parlamentos dos quatro países com vistas à sua harmonização legislativa. Os resultados de tais estudos seriam posteriormente encaminhados ao Conselho do Mercado Comum, como subsídio para a elaboração de um acordo a ser assinado no âmbito do processo negociador. Com relação às funções consultivas da CPC, é generalizada a percepção de que esse órgão não as tem utilizado de maneira mais eficaz [...] as relações da comissão com o conselho ainda estão distantes e suas recomendações carecem de eficácia. (CONGRESSO NACIONAL – COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA DO MERCOSUL).

⁴⁵ As informações completas sobre a CPC podem ser encontradas no *site* da própria Comissão. <<http://www2.camara.gov.br/comissoes/cpcms>>

• ⁴⁶ Declaração - emitida pela Comissão quando de assuntos sensíveis e relevantes nos quatro países;
 • Recomendação - documento emitido pela Comissão em sua Reunião Quadripartite, recomenda ao Conselho do Mercado Comum, sobre determinado assunto de interesses dos quatro países, de natureza política sensível;
 • Disposição - documento emitido quando da realização da Reunião Quadripartite, para tratar, regulamentar ou formalizar assuntos internos da Comissão. Ibid

Assim, como pode se perceber, a CPC não tem conseguido cumprir uma de suas principais competências que seria a de adequar as normas comunitárias às legislações nacionais. Além da razão mencionada acima, cabe colocar que alguns autores argumentam que nunca houve grande interesse por parte dos parlamentares em relação ao tema da integração. Vigevani, Mariano e Oliveira (2000) apontam como razões a falta de clareza quanto à forma como se daria a cooperação além do fato de os parlamentares estarem preocupados com o processo de democratização na Argentina e no Brasil. Outro fator assinalado é a não-incorporação do tema integração à agenda parlamentar a qual se restringe aos chamados grandes temas nacionais. A este respeito, Caetano e Antón (2001) argumentam que o tema Mercosul ainda não pesa na determinação da escolha dos eleitores e por isto a pouca atenção despendida por parte dos parlamentares à integração.

Vigevani, Mariano e Oliveira (2000) assinalam que a CPC realizou algumas reuniões no período de 1991 a 1994, mas os temas restringiram-se, sobretudo, a questões econômicas e comerciais e na maioria das vezes apenas complementando propostas já feitas por outras instituições do bloco. Ou seja, um dos principais objetivos que se esperava com a criação da CPC - que seria garantir um caráter mais democrático através da incorporação de temas do interesse da sociedade via parlamentares – não foi atingido.

Um dos grandes problemas da CPC, além do relativo desinteresse por parte dos Parlamentares é o fato de suas recomendações terem caráter meramente consultivo e não obrigatório. No caso do Comitê Econômico Social da União Européia, por exemplo, embora também seja consultivo, suas recomendações devem obrigatoriamente ser acatadas pelas demais instituições do bloco. Neste sentido, Palácios (2000) argumenta que a União Européia deve ser um espelho para o Mercosul no que diz respeito à participação social no processo de integração pois, para ele, em tais processos, assim como nos Estados democráticos, deve haver participação democrática o que contribui para a consolidação da integração. Castro Vieira (2001) em sua tese de doutorado também discute a respeito da participação social no Mercosul e seus argumentos vão ao encontro de Palácios quando afirma que são as forças sociais que sustentam os movimentos de aproximação econômica.

Portanto, a CPC do Mercosul não garantiu – no período que está sendo analisado - uma influência efetiva dos parlamentares no processo de integração do Mercosul, parte por ausência de interesse, parte por limitações da própria instituição. Cabe lembrar que em 1994, com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto que estabeleceu a estrutura permanente do Mercosul, a CPC manteve suas funções previstas no Tratado de Assunção, ou seja, continuou

tendo caráter consultivo. Uma das novidades de Ouro Preto foi a criação do Foro Consultivo Econômico Social (FCES) que também visava suprir o “déficit democrático” da integração.

5.2 Foro Consultivo Econômico-Social

O Foro Consultivo Econômico-Social foi criado em 1994, pelo Protocolo de Ouro Preto, com o objetivo de representar os setores econômicos e sociais do Mercosul sendo que sua função também é consultiva, podendo manifestar-se apenas mediante recomendações ao Grupo Mercado Comum⁴⁷.

O regimento interno do FCES foi aprovado pelo Grupo Mercado Comum em Junho de 1996. Seu maior e principal órgão de decisão é o Plenário e é composto por 36 delegados dos quatro países. Tem como competências:

[...] acompanhar, analisar e avaliar o impacto econômico e social derivado das políticas destinadas ao processo de integração e as diversas fases de sua implementação, seja a nível setorial, nacional ou regional. Pode também o Foro propor normas e políticas econômicas e sociais em matéria de integração e ainda contribuir para uma maior participação da sociedade no processo de integração regional, promovendo a integração do Mercosul e difundindo sua dimensão econômica e social. (CONGRESSO NACIONAL, COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA DO MERCOSUL).

Segundo Vigevani (2005), o Foro seria importante principalmente para aqueles setores sociais com menor capacidade de articulação, visto que os empresários, por exemplo, conseguiam atuar de maneira satisfatória através dos subgrupos de trabalho e até mesmo via ministérios. Apesar disso, grupos importantes foram incorporados como entidades, sindicatos, empresários e entidades de consumidores. Porém isto não lhe garantiu efetividade como relata Vigevani (2005, p.104-105).

Todavia, sua representatividade continuou relativamente baixa, não atingindo camadas mais amplas, nem mesmo nos próprios grupos que se faziam representar. Não conseguiu traduzir, sobretudo a sua atividade interna em propostas que os governos e o Mercosul efetivamente encapassem. No seio da sociedade acabou tendo dificuldades para ser reconhecido como interlocutor nas questões da integração.

Castro Vieira (2001) argumenta que as recomendações feitas pelo FCES – assim como as da CPC – estavam mais ligadas a temas comerciais que sociais. Além disso, coloca como outro problema a subordinação desta instituição aos órgãos decisórios do Mercosul o que revela o caráter meramente retórico da participação da sociedade no processo decisório de

⁴⁷ Artigos 28 e 29 do Tratado de Ouro Preto.

integração. Esta ausência de mecanismos de participação social ativa é para ele a razão da não consolidação do Mercosul como Comunidade Regional e, conseqüentemente, da ausência de uma política de coesão econômica e social necessária para uma verdadeira integração entre os países.

As dificuldades em colocar em prática os objetivos para os quais o FCES foi criado podem ser verificadas na Declaração apresentada, em Dezembro de 1997, à Cúpula Presidencial, pelos representantes do Foro. Nesta, argumentavam que dever-se-ia recordar que o Mercosul era antes de tudo um processo para o povo e que o FCES havia sido criado pelo Protocolo de Ouro Preto com o objetivo de ser um espaço institucional onde a sociedade civil e suas organizações fossem representadas. Contudo, afirmavam “[...] en la práctica, Señores Presidentes, aún no se concretó, pues pese a haber tratado en estos 18 meses temas de vital importancia, ninguna consulta le fue formalizada.” (FCES, 1997).

Portanto, embora o Protocolo de Ouro Preto tenha criado um Foro através do qual a sociedade civil pudesse ter participação no processo de integração por meio do envio de recomendações ao GMC, estas não eram em sua grande maioria acatadas. Além disso, os grandes empresários que poderiam dar maior peso a esta instituição preferiam fazer suas reivindicações via subgrupos de trabalho ou ministérios. Todos estes fatores dificultaram a ação do FCES como interlocutor da sociedade dos países-membros do Mercosul. Desta maneira, as duas instituições criadas com o objetivo de suprirem o “déficit democrático” da integração, não conseguiram ter uma atuação efetiva no cumprimento de suas funções. Em razão disso, as sociedades dos países do Mercosul permaneceram à margem do processo de integração regional, o que teria dificultado sua consolidação.

Capítulo 6. Integração regional e identidade coletiva

O construtivismo apesar de não ser uma teoria da integração pode ser usado para explicar muitos aspectos destes processos principalmente a questão da formação de novas identidades além do Estado-nação. Porém, como afirma Stuart (2002), isto não significa que está se ignorando o papel do Estado como ator principal das relações internacionais, mas sim que é possível explicar o surgimento de novos atores e sua participação nos processos de integração regional.

Ainda de acordo com Stuart (2002), a formação de identidades coletivas entre Estados a partir de interesses endógenos, ou seja, a partir da interação entre os Estados garantiriam maior consistência à cooperação do que aquele tipo defendido pelo institucionalismo neoliberal, pois este busca soluções “de cima para baixo” pela via das instituições. Os neofuncionalistas por sua vez, também dão grande ênfase ao papel das instituições as quais surgiriam como consequência do *spillover* ou derramamento, ou seja, a integração iniciar-se-ia a partir de um núcleo e com o tempo mobilizaria outros níveis da sociedade ganhando uma dinâmica própria e criando a necessidade de se criar uma burocracia, de preferência supranacional para administrar o processo, o que consolidaria a integração garantindo que o mesmo não retrocedesse. (MARIANO; MARIANO, 2001).

O problema do neofuncionalismo é seu caráter “automático” e gradualista em relação ao *spillover*, no caso do Mercosul, por exemplo, não se verificou o derramamento para toda a sociedade. Além disso, em sua visão, as instituições assumiriam um papel tão importante a ponto de haver um declínio do poder dos Estados na condução do processo e também seriam responsáveis pela solução de problemas comuns (HURREL, 1995).

A questão é que a simples criação de instituições sejam elas intergovernamentais ou supranacionais na maioria das vezes não consegue resolver os problemas decorrentes da integração. No caso do Mercosul, por exemplo, duas instituições foram criadas sob o argumento de que garantiriam maior legitimidade ao processo: A Comissão Parlamentar Conjunta e o Foro Consultivo Econômico Social. Contudo, como visto, elas não conseguiram suprir o chamado “déficit democrático”.

Não se está aqui argumentando que instituições não são importantes, o que se está tentando mostrar é que a simples criação destas não garante, por exemplo, o caráter democrático de um processo de regionalização o qual garantiria a legitimidade do mesmo. Alvarez (2000, p.203) argumenta neste sentido, que isto (a criação de instituições) “não

significa que será garantida a eficácia do processo político, pois se corre o risco de se criar uma instância tecnoburocrática sem canais de comunicação democrática”.

Neste sentido, mais importante que instituições seria a criação de uma identidade coletiva que conseqüentemente levaria à interesses coletivos. Isto daria maior consistência à integração, pois esta não seria mais uma cooperação de caráter instrumental, o Outro não seria visto apenas “como se fosse” um amigo, mais existiria efetivamente uma identificação de modo que ao o “Eu” realizar suas ações estaria levando o “Outro” em conta, como se fosse ele mesmo.

No caso do Mercosul, não houve a formação desta identidade coletiva, pois a internalização da cultura kantiana ocorreu apenas no segundo nível, ou seja, não foi reconhecida como legítima. Desta forma, os Estados continuaram tomando suas decisões baseando-se em seus interesses nacionais já que o “Outro” não era visto como um amigo de fato. Em outras palavras, o bem-estar do grupo não era considerado como um fim em si mesmo.

Tal fato pode ser atribuído à não participação das sociedades no processo de integração regional. A ausência de uma interação entre os Estados em outros níveis além do econômico e a não participação das sociedades na construção da integração impediu a formação da identidade coletiva. Como afirma Wendt⁴⁸ (1994 apud STUART, 2002, p.29) “somente pela via de políticas regionalizadas poderão ser criados interesses compartilhados que contribuirão para a consolidação de uma memória coletiva transnacional”.

Deste modo, a restrita participação social no Mercosul limitou a formação de uma identidade coletiva na medida em que a integração não foi reconhecida como legítima. Além disso, esta ausência de participação social impediu que existisse um maior contato e, conseqüentemente, um maior conhecimento do “Outro”. Assim, somente um processo de integração que seja democrático, ou seja, que garanta a participação social efetiva, possibilitaria a construção de uma identidade coletiva e, conseqüentemente, interesses coletivos.

Ao pensar sobre a questão da democracia em um “Estado pós-Nacional” onde o Estado está cada vez mais perdendo sua capacidade de garantir direitos a seus cidadãos, Habermas (2001) traz para discussão o caso da União Européia indagando se esta poderia tomar para si as principais tarefas até então de incumbência do Estado Nacional.

⁴⁸ WENDT, Alexander "Collective Identity Formation and the International State", in American Political Science Review, vol.88, n 2, June 1994.(p. 384-396).

Para o autor, a passagem da União Européia para um Estado Federativo não pode ficar restrita ao campo econômico, mas deve ter uma base de legitimação formalmente democrática. Esta por sua vez deve ter um fundamento de solidariedade que faria com que cidadãos suecos e portugueses se dispusessem a responder uns pelos outros. Ou seja, cidadãos de países diferentes devem sentir-se como parte de um mesmo todo, que neste caso seria a União Européia. Este raciocínio remete à idéia de identidade coletiva de Wendt, pois esta identidade faz com que indivíduos pensem o bem-estar do outro como o dele próprio.

Porém, esta mudança na relação entre os cidadãos não surgiria a partir de uma integração funcional gerada pelas interdependências econômicas, pois não gerariam um substrato social necessário para uma confiança transnacional recíproca. Mas este, por sua vez, deve ser precedido por certas mudanças as quais se apóiam e se influenciam mutuamente. A primeira seria uma Constituição que deve ser precedida de uma abertura democrática que traria legitimidade ao processo e que deve ser garantida por um sistema partidário europeu. Este, por sua vez, deve anteriormente promover discussões sobre a integração na esfera doméstica. Assim, esta discussão deve encontrar ressonância na esfera pública européia que por sua vez implica na existência de movimentos civis, organizações não-estatais, etc. (HABERMAS, 2001). Porém, o autor argumenta que somente a partir de projetos voltados para uma cultura política comum é que será possível colocar em prática esses diferentes processos.

A discussão de Habermas (2001) em relação ao caso da União Européia fornece elementos importantes para uma reflexão sobre a questão da identidade coletiva, ou internalização completa da cultura da amizade entre Argentina e Brasil. A simples interdependência econômica⁴⁹ não é suficiente para que se consolide a integração, é necessário que exista uma base democrática de legitimação das instituições do Mercosul. Uma das formas de se garantir este processo de legitimação seria através de uma maior articulação entre os partidos políticos dos países membros e de uma maior debate sobre a questão da integração nas esferas públicas nacionais.

Neste sentido, Alvarez (2000, p.41), argumenta que os diplomatas e os políticos classificados por ele como *brokers* - “*personas o grupos de personas que conectan o aparecen como mediadoras entre los grupos orientados comunitariamente y los grupos orientados nacionalmente que operan a través de las instituciones nacionales*” - seriam os

⁴⁹ Félix Peña (1997) também argumenta que somente uma integração no campo econômico não é suficiente para sustentar a integração. A dimensão cultural, entendida por ele como modos de vida de uma sociedade também é importante na medida em que desenvolve um tecido de interações entre sociedades civis e também suas instituições.

responsáveis por articular os níveis de integração nacional e supranacional e assim constituírem a comunidade política regional. Assim, seria necessária uma maior articulação entre os partidos argentinos e brasileiros de modo que se constituísse um verdadeiro espaço público onde os diversos grupos afetados pela integração pudessem fazer ouvir suas vozes.

Alvarez (2000) analisa o Mercosul como sendo um novo espaço público no sentido habermasiano do termo⁵⁰ e argumenta que “*a pesar de los diferentes rituales de aproximación política, después de diez años de contacto interinstitucional, las esferas públicas permanecen segmentadas nacionalmente*” (ALVAREZ, 2000, p.201). Segundo o autor, apesar das transformações sofridas nos Estados não se criou ainda uma comunidade política regional, ou uma cultura política comum, que seria, do seu ponto de vista, necessária para a emergência de uma cidadania regional “*que represente la relación de pertenencia a este posible nuevo nivel de integración supranacional.*” (ALVAREZ, 2000, p.201).

Mas para Habermas (2001) os partidos políticos devem encontrar ressonância em uma esfera pública política o que pressupõe uma sociedade civil composta por organizações não-estatais, movimentos civis, etc. Neste sentido, pode-se pensar no Foro Consultivo Econômico Social como um espaço público onde os diferentes grupos da sociedade podem dialogar, discutir problemas comuns e elaborar recomendações conjuntas.

Desta maneira uma atuação mais articulada entre a Comissão Parlamentar Conjunta e o Foro Consultivo Econômico Social parece ser interessante na medida em que a primeira promoveria um debate e uma maior consciência política em torno do tema da integração e a segunda poderia ser um espaço de diálogo e elaboração de medidas conjuntas para resolução de problemas comuns.

Porém, como coloca Habermas (2001), nada disto será possível se não forem desenvolvidos projetos voltados para uma cultura política comum. Como visto no caso do Mercosul, os parlamentares não têm demonstrado grande interesse pelo tema da integração assim como a sociedade. Este desinteresse é a principal explicação para a baixa efetividade da atuação da Comissão Parlamentar Conjunta e do Foro Consultivo Econômico Social. Para que as sociedades dos países-membros se interessem pela integração – o que acabaria gerando maior interesse dos parlamentares, pois o tema teria peso nas eleições - é necessário primeiramente que elas compreendam seu sentido e os benefícios que ela pode lhes trazer. Deve haver assim, um processo de aprendizado que leve a uma solidariedade coletiva entre os

⁵⁰ [...] a esfera pública se caracteriza como uma estrutura comunicacional de acción orientada por el entendimiento que tiene que ver con el espacio social gerado em la acción comunicativa. (HABERMAS apud ALVAREZ, 2000, p.26).

países do Mercosul, e no caso estudado, mais especificamente entre Argentina e Brasil, de modo que se sintam parte de um mesmo todo.

Neste sentido, vários autores apontam que devem ser desenvolvidos projetos em conjunto para que haja uma maior articulação entre as sociedades e assim, uma verdadeira integração social muito além da simples interdependência econômica.

Um encontro realizado em Fortaleza, Ceará, em Dezembro de 1996, intitulado “O Mercosul e a Integração Sul-americana: mais do que economia. Encontro de culturas” demonstra como a questão da integração social começa aos poucos ganhar importância. O principal objetivo deste encontro era estimular uma reflexão positiva sobre a identidade regional e em relação à integração do ponto de vista social e cultural.

Roberto da Matta e Félix Peña (1997, p.11), coordenadores do Encontro colocam seus principais objetivos:

- 1) pensar a integração regional do ponto de vista cultural e social, buscando incrementar a troca de experiências políticas e intelectuais [...];
- 2) debater a experiência do Mercosul e sua utilização como um instrumento para definição de um paradigma de cidadania e valores regionais. Uma auto-percepção formulada a partir do retorno da democracia, do mercado e de compromissos no campo social e que, a exemplo do êxito dos intercâmbios comerciais, requer repensar as concepções tradicionais das identidades nacionais dos países de origem;
- 3) estimular uma reflexão positiva sobre a identidade regional, reflexão essa que possa conduzir a uma visão de nós mesmos mais centrada em nossas histórias e concepções do mundo.

Os diversos painéis apresentados durante os três dias do Encontro demonstram que a principal preocupação dos ali presentes, em sua maioria intelectuais, era de discutir a importância de uma maior integração social entre os países membros do Mercosul e de pensar em mecanismos de promovê-la.

O embaixador Sérgio Amaral (1997, p.25) coloca que o encontro surge da necessidade “valorizar e fortalecer as instituições acadêmicas e as entidades da sociedade civil que possam contribuir para uma reflexão sobre nós, sobre o que somos e sobre o que nós queremos.” Para ele, o Mercosul deve se tornar um símbolo, um valor, uma idéia mobilizadora que se enraíze na mente do homem comum, ou seja, o Mercosul deve ser reconhecido pelas sociedades de seus países membros e não ser algo restrito aos governos e grandes empresários. E prossegue argumentando que o Mercosul não pode ser visto como um “quinto interlocutor”, mas como um “pedaço dos quatro interlocutores”. Ou seja, deve haver um sentimento de “nós” entre os países membros, uma identidade de modo que o interesse de cada um seja visto como o interesse de todos.

Além disso, também foi discutida a necessidade de se fazer um “revisionismo histórico latino-americano”. Candeira (1997) afirma que o maior problema do Mercosul é seu passado, pois a integração foi realizada antes de ser “um sentimento disperso” entre as sociedades, ou seja, não havia um sentimento de comunalidade entre argentinos e brasileiros, por exemplo. Os países sempre tiveram uma postura particularista e a imagem do Outro como inimigo fora explorada durante muito tempo, tendo deixado vestígios que ainda têm certa influência. Assim, para o autor, para que tais problemas sejam superados é necessária uma integração cultural além da econômica já existente.

Como está se argumentando neste trabalho, Argentina e Brasil não mais se vêem como rivais, porém isto não significa que certos mitos construídos ao longo de suas histórias e presentes na memória coletiva de seus países tenham sido esquecidos. Em momentos de conflitos comerciais no Mercosul, por exemplo, alguns argentinos invocavam a imagem de um Brasil com pretensões expansionistas⁵¹. Do mesmo modo, De Riz (1997) coloca que ainda permanece certos mitos em relação a seu país que defendem que a Argentina é um país de muitas riquezas e recursos de todo tipo, um país excepcional, etc. Em vista disso, a autora também defende um revisionismo histórico que permita aos países refletirem sobre a imagem do outro e de si mesmo.

Revisar los mitos que informaran la política histórica de nuestros países y alimentaron la intolerancia, confundieron la homogeneidad con el orden y la diversidad con la anarquía, puede ser un buen camino a recorrer en el intento de construir un ‘nosotros’ a escala regional. (DE RIZ, 1997, p.120).

Hirst (1997) também argumenta que apesar dos benefícios econômicos ainda existe certa desconfiança por parte das sociedades em relação à integração regional e aponta como solução “a formação de uma cultura política pró-integracionista no âmbito da cidadania” (HIRST, 1997, p.127) o que implicaria em uma maior participação da sociedade.

Assim, todos os participantes deste encontro convergiam quanto à necessidade de se construir uma *identidade mercosulina*. Rial (1997) dá o exemplo da União Européia onde se criou um novo tipo de identidade comunitária, um sentimento de pertencimento, sem que as identidades nacionais fossem anuladas. A colocação do autor remete à preocupação dos

⁵¹ SEGUNDO CAMPBELL; ROSEMBERG; SVARZMAN (2000, p.58), o deputado justicialista Héctor Dalmau teria declarado que “Como homem de Misiones, vejo com preocupação esse acordo com o Brasil, um país que insiste em se expandir para o oeste e para o sul.”

Estados envolvidos em um processo de integração de serem “engolidos” pelo grupo perdendo sua individualidade.

Rial (1997) aponta duas medidas principais que deveriam ser tomadas para promover a identidade no Mercosul: a viabilização de caminhos que sustente a nova identidade e a realização de eventos culturais que leve um maior conhecimento entre as sociedades e também se difunda para o exterior. Barros (1999) também aponta a necessidade de se promover uma maior comunicação social entre os países-membros do bloco e elenca algumas medidas que poderiam ser adotadas neste sentido: adoção de um passaporte comum do Mercosul; implantação de guichês do Mercosul nos aeroportos; a criação de consulados do Mercosul em terceiros países; isenção de vistos para estudantes e homens de negócio; incentivo à convergência dos processos legislativos em ambos os países, entre outros.

Ao final do encontro de Fortaleza além da elaboração de algumas recomendações, foi lançada a “Iniciativa Cultural do Mercosul”,

[...] cujo objetivo seria atuar como um catalisador de idéias e projetos comuns, que envolvam instituições da vida social de dois ou mais países membros, e que tenham um grande efeito de demonstração. Deveriam facilitar o aprofundamento do reconhecimento recíproco entre nossos povos e suas realidades, o desenvolvimento de uma vocação para o trabalho conjunto e a projeção internacional de nossa riqueza cultural e social. (DAMATTA; PEÑA, 1997,p.252)

Esta Iniciativa não propôs a criação de uma instituição, mas pretendia ser um catalizador de projetos conjuntos criando verdadeiras redes de cooperação e pretendia buscar apoio de instituições como o BID, a UNESCO e a Comissão Européia.

Devem ser destacadas algumas medidas adotadas durante o período analisado contribuíram para um maior conhecimento entre as sociedades. Wanderley e Raichelis (2001) destacam algumas delas. No campo cultural citam o Protocolo de Integração Cultural de 1996⁵² que coloca a cultura como elemento essencial para a integração e incentiva os Estados a promoverem a cooperação e o intercâmbio entre suas instituições dando prioridade para projetos que expressem tradições históricas e valores comuns dos países do Mercosul.

Também falam da importância do Movimento pela Integração dos povos do Cone Sul da América Latina⁵³, o Movimento surgiu a partir das discussões realizadas durante uma reunião em Porto Alegre em 1991 da qual participaram entidades sindicais, populares, de pesquisa de assessoria da Argentina, Brasil, Chile e Uruguai. Seu objetivo é buscar uma

⁵² MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 11/96.

⁵³ O documento encontra-se disponível no seguinte endereço <<http://www.socioeco.org/text/declara.html>>.

integração das sociedades e defendem uma maior participação destas nas instituições do Mercosul.

O setor empresarial também tem contribuído para a maior integração merecendo destaque a criação do “Grupo Brasil (GB)”⁵⁴. Criado oficialmente em 1994, por iniciativa de empresários que viram a necessidade de se adaptarem às mudanças e pelo fato atuarem em outro país só foi registrado formalmente em 1996 como uma associação sem fins lucrativos. Apesar de ser uma iniciativa de atores não-governamentais, a Embaixada brasileira apoiou o Grupo o que foi de grande importância pois permitiu maior contato com as autoridades argentinas. Além disso, a atuação do GB foi benéfica para o Mercosul – e continua sendo – porque o envolvimento dos empresários fez com que a integração fosse percebida como algo positiva por aquele setor. (CAVARIANI, 2005). Além disso, o estabelecimento de empresas brasileiras na Argentina contribui para uma maior interdependência entre as economias além – ainda que de forma indireta - para um maior contato entre as sociedades dos dois países.

O intercâmbio entre profissionais universitários também é destacado por Wanderley e Raichelis (2001). Importante também falar dos projetos em conjunto realizados pela academia. Particularmente no que tange as relações entre Argentina e Brasil, Malagrino (2006)⁵⁵ realizou um trabalho interessante no qual mostra como a integração influenciou a produção coletiva, e também a individual brasileira, com o objetivo de aprofundar o conhecimento em relação ao “outro”. Segundo o autor, a realização conjunta de seminários, jornadas, projetos de estudo assim como produções individuais - teses, artigos e livros, - contribuíram para que um país tivesse um maior conhecimento do outro e assim permitiram que os estereótipos fossem gradualmente sendo eliminados.

Portanto, muitos especialistas no Mercosul apontam a necessidade de medidas que promovam uma integração entre os países-membros além da econômica já existente. Estas medidas contribuiriam para que um país tivesse maior conhecimento do “outro” e para que ambos se enxergassem como parte do Mercosul, abrindo a possibilidade para a elaboração de projetos em conjunto para a solução de problemas que são comuns.

⁵⁴ Para um estudo mais aprofundado ver: CAVARIANI, Claudia. O Grupo Brasil: experiência de empresários brasileiros na Argentina. In: *Governos Subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul*. Orgs. Luiz Eduardo Wanderley e Tullo Vigevani. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da Unesp e Fapesp, 2005.

⁵⁵ Para maiores informações sobre os principais projetos e produções – individuais ou coletivas – sobre as relações argentino-brasileiras ver: MALAGRINO, Federico Alfredo. *Carta Internacional*, nov.2006, p.46-57.

Considerações Finais

A pesquisa das relações entre Argentina e Brasil revelou, em primeiro lugar, que a tradicional rivalidade tão presente nas análises dos estudiosos do tema, é perpassada por ideologias e mitos que foram construídos pelos dois países e foram se enraizando na mentalidade coletiva de suas sociedades. Assim, a rivalidade argentino-brasileira é parte constituinte das identidades dos países, embora, como visto, ela tenha diminuído ao longo do tempo e dos acontecimentos.

Uma análise que se restrinja ao estudo de aspectos materiais, como capacidade militar, econômica, dentre outros, não consegue dar conta de todos os elementos que tiveram influência na construção desta rivalidade. Não se descartou aqui o fato de Argentina e Brasil serem os dois maiores países do subcontinente, sejam em termos econômicos, dimensões territoriais, poder político. A questão é saber como estes elementos eram vistos – ou eram percebidos – pelo “outro”. O estudo do período em que a rivalidade se mostrou mais presente demonstrou que as teorias dos geopolíticos tanto argentinos quanto brasileiros exarcebavam em certa medida a verdadeira ameaça que um representava para o outro.

Verificou-se que a resolução da questão de Itaipu em 1979 contribuiu para a quebra do consenso em relação às teorias geopolíticas que alimentavam a rivalidade. Concomitantemente, o novo contexto internacional apontava que as grandes potências não seriam mais aquelas que detivessem armas nucleares, mas as que possuíssem poder industrial e tecnológico. Além disso, a integração européia mostrava sinais positivos enquanto que a América Latina estava diante do esgotamento do modelo de substituição de importações e de outros problemas econômicos agravados pela crise do petróleo. Este conjunto de fatores fez com que Argentina e Brasil refletissem sobre seus papéis e os papéis do outro que, somado à ascensão de governos democráticos, permitiram uma mudança da cultura de rivalidade para a de amizade.

Assim, a quebra de consensos na Argentina e no Brasil levou os dois países a uma reflexão sobre suas identidades. Concomitantemente, puderam-se verificar práticas por parte do Brasil, como seu apoio à Argentina na Guerra das Malvinas que contribuíram para que a Argentina refletisse a respeito desta atitude de “amizade” e mudasse sua visão em relação ao país vizinho. Além disso, a participação conjunta em fóruns internacionais e encontros bilaterais contribuíram para a construção de consensos em relação aos problemas e desafios comuns. Desta forma, Argentina e Brasil que eram países rivais conseguiram, a partir da

interação, mudar suas identidades e constituírem uma nova cultura – a cultura kantiana – cujo papel que um ator atribui ao outro é de amigo.

Em outras palavras, os vários acontecimentos do final da década de 1970 e início da década de 1980, conduziram a Argentina e o Brasil a uma reflexão sobre si mesmos e a um colapso sobre certos consensos que sustentavam suas identidades. Consequentemente, as antigas idéias que sustentavam a cultura anárquica lockeana, e o papel de rival, foram sendo questionadas em razão da introdução de novas idéias e da construção de novos entendimentos compartilhados. Assim, tais entendimentos que antes sustentavam a cultura lockeana foram sendo substituídos por outros típicos da cultura kantiana, na qual o papel predominante é o de amigo.

Contudo, o papel de amigo da cultura kantiana não foi internalizado até o terceiro nível. Ou seja, Argentina e Brasil não se identificavam como amigos de fato, mas agiam como “se fossem” amigos, pois esta postura proporcionava benefícios em termos dos interesses particulares de cada um.

O entendimento comum que predominou na década de 1980 de que Argentina e Brasil ocupavam “um mesmo lugar no mundo” não se verificou na década seguinte. Ambos continuaram respeitando as normas da cultura kantiana – o compromisso de não entrarem em guerra entre si - mas não houve uma identificação do *Self* com o *Other*. Não houve a constituição de interesses coletivos, pois a base de cálculo para as ações não era o grupo, mas o *Self*. Assim, os interesses particulares predominaram e as ações eram tomadas com base na melhor maneira de atingi-los.

A pesquisa mostrou que com a integração criou-se uma maior interdependência entre os dois países, mas esta ficou restrita ao campo econômico não chegando a constituir uma identidade coletiva. Além disso, a Argentina receava em se tornar um mero exportador de produtos primários, ou seja, a interdependência gerava naquele país o que Wendt chama de “medo de ser explorado”.

Por outro lado, nunca houve no caso dos países latino-americanos um grande fato externo, como uma guerra, que configurasse o chamado “destino comum” como existiu no caso europeu. No início da década de 1980, o conjunto de problemas comuns e uma espécie de sentimento de “isolamento no mundo” foram fatores importantes para que a mudança de cultura fosse possível e produziram o entendimento intersubjetivo de que os países da América Latina, e particularmente Argentina e Brasil, tinham um destino comum, mas na década seguinte, com a relativa resolução destes problemas, parece desaparecer esta noção.

Quanto à homogeneidade, embora ambos fossem países democráticos e com regime político presidencialista, esta homogeneidade por si só, não possibilitou a emergência de uma identidade coletiva, mas foi importante no sentido de permitir a aproximação em meados de 1985, pois gerou uma maior confiabilidade entre os países.

Portanto, a passagem da cultura Lockean para a Kantiana possibilitou a construção do Mercosul, mas seus países membros não constituíram uma identidade coletiva e, conseqüentemente interesses coletivos, visto que a internalização da amizade foi incompleta, ou seja, ocorreu apenas no segundo nível, o que significa dizer, que sua motivação foi um cálculo interessado.

Neste sentido, Argentina e Brasil convergiram em avaliar a integração regional – o Mercosul - como melhor forma de atingir seus interesses. Enquanto para o Brasil o Mercosul tinha, sobretudo importância política, pois garantiria sua influência na região fazendo um contraponto às opções ALCA e NAFTA, para a Argentina, o bloco tinha um interesse principalmente econômico, mas também serviu para balancear suas relações entre Brasil e Estados Unidos e assim obter maiores benefícios.

A convergência em não criar instituições supranacionais está ligada à questão da não internalização completa da cultura kantiana, e, por conseguinte, aos interesses particulares de cada Estado. Ao Brasil não era interessante – e nem necessário - ceder parcela de soberania visto que era o país com maior influência e, portanto, maior poder de barganha. A Argentina, por outro lado, queria ter autonomia na reestruturação de sua economia. Assim, optaram por uma estrutura institucional intergovernamental e também se evitou, de certa forma, uma maior participação da sociedade que poderia influenciar nos rumos da integração. Portanto, embora tenha sido criada empatia entre os negociadores e um sentido de identificação com um projeto comum, este “comum” atendia a interesses particulares, não constituindo uma identidade coletiva em torno do Mercosul o que limitou uma cessão maior de soberania.

Em vista disso, não houve a elaboração de políticas conjuntas para a resolução de problemas comuns. A conseqüência foram medidas unilaterais e desentendimentos que enfraqueceram o bloco politicamente. Além do chamado déficit democrático que de certo modo limitou a legitimação do Mercosul.

Assim, a democratização, a interdependência e a integração não foram fatores suficientes para a consolidação da cultura da amizade, permanecendo uma relação em que o outro tem um sentido estratégico. A internalização completa da cultura da amizade, ou seja, a formação de uma identidade coletiva parece só ser possível quando houver uma maior

participação social no processo de integração que permita a criação de um sentimento de pertencimento ao Mercosul, ou seja, de uma *identidade mercosulina*.

Para Habermas (2001), a criação de um verdadeiro sentimento de solidariedade entre os cidadãos de diferentes países só é possível se primeiramente houver a criação de projetos que produzam uma cultura política comum e que gerem um interesse pela integração primeiramente na esfera pública local.

Portanto, a elaboração de políticas e projetos conjuntos não apenas no campo econômico parecem ser necessários para que haja um maior contato entre Argentina e Brasil e, concomitantemente, se crie novos entendimentos compartilhados que permitam que as relações no âmbito do Mercosul não tenham apenas motivações egoísticas, mas para que se crie um verdadeiro sentido de comunidade, consolidando a cultura da amizade, e eliminando os resquícios de rivalidade que ainda existem nas mentalidades coletivas de argentinos e de brasileiros.

Referências

ADLER, Emanuel. O construtivismo no estudo das Relações Internacionais. *Lua Nova* n.47, p.201-246,1999.

ALMEIDA, Paulo Roberto. A institucionalidade futura do Mercosul: primeiras aproximações. *Boletim de Integração Latino Americana*, n.9, abr-jun.,1993. Disponível em:<<http://www2.mre.gov.br/siteunir/publicacao/publicacao.asp?Cod=36>>. Acesso em: 30 maio 2006

ALVAREZ, Gabriel Omar. *Mercosur Ritual*. Políticos y dimplomáticos en la política de integración del Cono Sur Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2000.

AMARAL, Sérgio. Abertura do seminário. In: *O Mercosul e a integração sul-americana: mais do que a economia. Encontro de culturas*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/FUNAG, 1997.

ARBILA, José Maria (2000). Arranjos institucionais e mudança conceitual nas políticas externas argentina e brasileira (1989-1994). *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v.22, p.337-385. jul.-dez., 2000.

BANDEIRA, Moniz. *O eixo Argentina-Brasil: o processo de integração da América Latina*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1987.

_____. *Estado nacional e política internacional na América Latina: o continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992)*. 2.ed., São Paulo: Ensaio, 1995.

_____. *As relações regionais no Cone Sul: iniciativas de integração*. In: CERVO, Amado Luiz; RAPOPORT, Mario (Orgs.). Ed. UNB, 1998.

BARROS, Sebastião do Rego Barros. Mercosul: quo vadis? Disponível em: <http://www.embarg.org.br/ArtRego131299.htm> . Acesso em 10 Março 2007.

BARBOSA, Rubens. O Mercosul e a sociedade brasileira. In: *Boletim de Integração Latino Americana*, n.11, out.-dez, 1993. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/siteunir/publicacao/publicacao.asp?Cod=38>>. Acesso em: 05 dezembro 2006.

_____. O Mercosul e suas instituições. *Boletim de Integração Latino-Americana*, n.14, jul-set.,1994. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/siteunir/publicacao/publicacao.asp?Cod=41>>. Último acesso: 30 novembro 2006.

_____. O Brasil e a integração regional: a ALALC e ALADI (1960-1990). In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (Org.), *Sessenta Anos de Política externa brasileira (1930-1990) Vol. II – Diplomacia para o desenvolvimento*. São Paulo: Annablume/NUPRI/USP, 2000, p.135-168.

BEIRED, José Luis Bendicho. *Breve História da Argentina*. São Paulo: Ática, 1996.

BOLETIM de Integração Latino Americana, n.17, mai-dez, 1995. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/siteunir/publicacao/publicacao.asp?Cod=44>>. Acesso em: 10 abril 2007.

CAETANO, Gerardo; ANTÓN, Romeo P. La consolidación institucional del Mercosur: el rol de los parlamentos. In: *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*. De SIERRA, Gerónimo (Org.). Buenos Aires: CLACSO, 2001.

CALDEIRA, Jorge. O Mercosul para além da economia. . In: *O Mercosul e a integração sul-americana: mais do que a economia. Encontro de culturas*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/FUNAG, 1997.

CAMARGO, Sonia. Política interna e relações internacionais na Bacia do Prata. In: *Bacia do Prata*. Porto Alegre: Ed.da UFRGS: Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul, 1987, p.21-41.

CAMPBELL, Jorge; ROZEMBERG, Ricardo; SVARZEMAN, Gustavo. Quinze anos de integração: muito barulho por pouca coisa. In: CAMPBELL, Jorge (Org.) *Mercosul: entre a realidade e a utopia*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000, p.30-180.

CANDEAS, Alessandro Wanderley. Relações Brasil-Argentina: uma análise de avanços e recuos. RBPI - *Revista Brasileira de Política Internacional*. Ano 48, n.1, p.178-215, 2005.

CAPELATO, Maria Helena. O “gigante brasileiro” na América Latina: ser ou não latino-americano. In *Viagem incompleta: a experiência brasileira (1500-2000) - A grande transição*. São Paulo: Ed. SENAC, 2000, p.287-316.

CARDIM, Carlos Henrique; HIRST, Mônica (Org.). *Soberania e cultura política: Brasil-Argentina: A visão do outro*. Brasília: IPRI/Funag, 2003.

CASTRO VIEIRA, Jeferson de. Dinâmica socioeconômica do Mercosul frente à globalização. Tese (Doutorado no Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre a América Latina e o Caribe). Universidade de Brasília, Brasília, 2001.

CAVARIANI, Claudia. O Grupo Brasil: experiência de empresários brasileiros na Argentina. In: WANDERLEY, Luiz Eduardo W.; VIGEVANI, Tullo (Orgs.). *Governos subnacionais e sociedade civil: Integração regional e Mercosul*. São Paulo: EDUC; Fundação editora da Unesp; Fapesp; 2005, p.253-331.

CERESOLE, Norberto. *Argentina: sobre transacciones y decadencias*: Cinco ensayos geopolíticos para la re-interpretación de la realidad argentina. Buenos Aires: Instituto Latinoamericano de cooperación tecnológica y relaciones internacionales - ILCTRI, 1987.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. São Paulo: Editora Atica, 1992.

COMISSÃO Parlamentar Conjunta do Mercosul. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/comissoes/cpcms/>>. Acesso em: 02 Maio 2007.

CONGRESSO Nacional – Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul – Representação brasileira.

CORIGLIANO, Francisco. La dimensión bilateral de las relaciones entre Argentina e los Estados Unidos durante la década de 1990: El ingreso al paradigma de “relaciones

especiales”. In ESCUDÉ, Carlos; CISNEROS, Andrés. *Historia general de las relaciones exteriores de la Argentina*. CARI, 2000. Disponível em:

<http://www.argentina-rree.com/home_nueva.htm>

Acesso em: 20 março 2007.

CÔRREA-SEIXAS de, Luiz Felipe. A política externa de José Sarney. In: GUILHON, Albuquerque (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*, vol.1, 1996, p.361385

_____A visão estratégica brasileira do processo de integração.

In: CAMPBELL, Jorge (Org.) *Mercosul: entre a realidade e a utopia*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000.

COSTA VAZ, Alcides. *Cooperação, integração e processo negociador: A construção do Mercosul*. Brasília: IBRI, 2002.

DAMATTA, Roberto, PEÑA, Felix. *Termo de Referência*. Encontro de Fortaleza. 13 e 14 de dezembro de 1996. In: *O Mercosul e a integração sul-americana: mais do que a economia*. Encontro de culturas. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/FUNAG, 1997.

_____Algumas recomendações que os relatores apresentam como resultado do encontro. In: *O Mercosul e a integração sul-americana: mais do que a economia*. Encontro de culturas. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/FUNAG, 1997.

DECLARAÇÃO de Iguaçu, 29/11/1985. Disponível em:

< http://www2.mre.gov.br/dai/b_argt_256_733.htm>. Acesso em: 20 janeiro 2007.

DE RIZ, Liliana. El Mercosur y la integración Sudamericana: más allá de la economía. Notas para discusión. . In: *O Mercosul e a integração sul-americana: mais do que a economia*. Encontro de culturas. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/FUNAG, 1997. Disponível em: <www.cienciapolitica.org.br/encontro/relint3.4.doc>. Acesso em: 20 Fevereiro 2007.

DEUTSCH, Karl. *Análise das relações internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1978.

ESCUDÉ, Carlos; CISNEROS, Andrés. Las relaciones políticas, 1966-1989, In: *Historia general de las relaciones exteriores de la Argentina*. CARI, 2000.

Disponível em: http://www.argentina-rree.com/home_nueva.htm. Acesso em: 20 março 2007.

ETCHEPAREBORDA, Roberto. *Historia de las relaciones internacionales argentinas*. Buenos Aires: Ed. Pleamar, 1978.

FABBRI, Claudia M. *The constructivism promise and regional integration: an answer to “old” and “new” puzzles*. The South American case. CSGR Working Paper n.182/05, Novembro, 2005. Disponível em

<<http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/csgr/research/abstracts/18205/>>. Acesso em: 10 Janeiro 2007.

FAUSTO, Boris, e DEVOTO, Fernando. *Brasil e Argentina. Um ensaio de história comparada*. São Paulo: Editora 34, 2004.

FLORIA, Carlos Alberto e BELSUNCE, CÉSAR A. GARCÍA. *Historia de los argentinos*. Buenos Aires: Larousse, 2004.

FONSECA JR, Gelson; LAFER, Celso. Questões para a diplomacia no contexto das polaridades indefinidas (notas analíticas e algumas sugestões). In: FONSECA JR, Gelson; NABUCO DE CASTRO, Sérgio Henrique (Orgs). *Temas de política externa brasileira II*. 2. ed. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, São Paulo: Editora Paz e Terra, 1994. Vol. 2, cap.1, p.49-77.

FORO CONSULTIVO ECONÔMICO-SOCIAL DO MERCOSUL, IVª Reunión Plenária, Montevideo, 04-05/09/1997. In: *Boletim de Integração Latino Americana*. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/siteunir/publicacao/publicacao.asp?Cod=48>>. Acesso em: 08 abril 2007.

FRAGA, Rosendo. Uma visão política do Mercosul. In: CAMPBELL, Jorge (Org.) *Mercosul: entre a realidade e a utopia*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000, p.217-236.

GRANDI, Jorge & SCHUTT. O Mercosul em 1996: Consolidação ou Incerteza? Notas sobre as conquistas e dificuldades de uma União Aduaneira em formação. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v.18, n.2, jul-dez, 1996.

HABERMAS, Jürgen. *A constelação pós-nacional*. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

HIRST, Mônica. Pontos de reflexão sobre a dimensão sócio-político-cultural do Mercosul. In: *O Mercosul e a integração sul-americana: mais do que a economia. Encontro de culturas*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/FUNAG, 1997.

_____. Brasil-Argentina: à sombra do futuro. In: *Seminário "Brasil-Argentina"*, Rio de Janeiro, 20 e 21 de Novembro de 1997.

Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/ipri/sbrargentina.html>>. Acesso em: 20 março 2007.

HURREL, Andrew O ressurgimento do regionalismo mundial. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v.17, n. 1, jan-jun, p. 23-59, 1995.

LAFER, Celso & PEÑA, Felix. *Argentina e Brasil no sistema das relações internacionais*. São Paulo: Duas Cidades, 1973.

LAFER, Celso. Relações Brasil - Argentina: Alcance e significado de uma parceria estratégica. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v.19, n.2, jul.-dez., p.249-265, 1997.

MALAGRINO, Federico Alfredo. Mercosur: El conocimiento del otro. In: *Carta Internacional*, São Paulo, vol.1, n.3, p.46-57, nov.2006.

MARIANO, Karina L. Pasquariello; MARIANO, Marcelo Passini. *Uma interpretação do conceito de Estado subnacional à luz das teorias de relações internacionais*. Segundo relatório parcial para Fapesp. São Paulo, Fundap/PUC-SP/CEDEC, 2001.

MARIANO, Marcelo Passini. *A estrutura institucional do Mercosul*. São Paulo: Aduaneiras, 2000.

_____ A política externa brasileira, o Mecosul e as negociações comerciais internacionais. In: *Terceiro Congresso Latino Americano de Ciências Políticas*, Campinas, São Paulo, de 4 a 6 de Setembro de 2006. 1CD-ROM.

MASSOT, Vicente Gonzalo. Del equilibrio de enemistades a la cooperacion bilateral. In: BALZE, Felipe A. M. (org). *Argentina y Brasil. Enfrentando el siglo XXI*. Asociacion de Bancos de la Republica Argentina, 1995

MATTOS, Carlos de Meira. *Brasil: Geopolítica e destino*. Rio de Janeiro: Ed. Rio de Janeiro, 1979.

_____ *Geopolítica e Modernidade: geopolítica brasileira*. Rio de Janeiro: Biblioteca do exército, 2002.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. *Argentina e Brasil: a balança de poder no Cone Sul*. Ed. Annablume: São Paulo, 1996.

MEZA-Bernal, Raúl. Os dez anos de Mercosul e a crise Argentina: a necessidade de revisar o modelo de integração. *Política externa*, v.10, n.4, p.7-46, mar-abr-mai, 2002.

MIYAMOTO, Shiguenoli. *Geopolítica e poder no Brasil*. Campinas: Papirus, 1995.

NETO, Francisco Thompson Flores. Integração e cooperação Brasil-Argentina. In *Sessenta Anos de Política externa brasileira (1930-1990) Vol. III – O desafio estratégico*. São Paulo: Annablume/NUPRI/USP, 2000.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. *Mercosul: atores políticos e grupos de interesses brasileiros*. São Paulo: Editora Unesp, 2003.

_____ Apostila do curso de Instituições Internacionais ministrada no segundo semestre de 2006 no 4º ano do curso de Relações Internacionais na FFC – Unesp/Marília.

PALACIOS, Sergio R. La participación em el proceso de integración europea. Um espejo para el Mercosur. . In: *Estado, mercado y sociedad em el Mercosur*: pautas para su viabilización.

PARADISO, José. Os debates durante a fase democrática. In: *Um lugar no mundo: a Argentina e a busca de identidade internacional*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2005, p.265-288.

PECEQUILLO, Cristina. Apostila do Curso de Realidades Política na América-latina ministrada no primeiro semestre de 2007 no 4º ano do curso de Relações Internacionais na FFC - Unesp/Marília

PEÑA, Félix. Aportes a um debate sobre raíces y sentido del Mercosur in *O Mercosul e a Integração Sul-americana*: Mais do que economia: Encontro de Culturas. Fortaleza-CE, 13 e 14 de Dezembro de 1996. Brasília: Ed: Fundação Alexandre Gusmão, 1997.

PROTOCOLO de Ouro Preto 17/12/1994

Disponível em: <<http://www.mercosur.int/msweb/principal/contenido.asp>>. Acesso: 10 janeiro 2007.

PROTOCOLO de Integração Cultural do Mercosul. In: *Boletim de Integração Latino Americana*, n.19, jul.-dez., 1996. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/siteunir/publicacao/publicacao.asp?Cod=46>>. Acesso: 20 abril 2007.

RAMALHO da ROCHA, Antonio Jorge. *Relações Internacionais: teorias e agendas*. Brasília: IBRI, 2002.

REVISTA Brasileira de Política Internacional; Ano XXIV – 93-96; Brasil – Argentina, 1981.

RIAL, Juan. La identidad del Mercosur em um mundo globalizado. In: *O Mercosul e a integração sul-americana: mais do que a economia. Encontro de culturas*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/FUNAG, 1997.

ROSSETO, Miguel. O Mercosul do ponto de vista dos trabalhadores. *Boletim de Integração Latino-Americana*.n.08, jan.-mar., 1993. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/siteunir/publicacao/publicacao.asp?Cod=35>>. Acesso em: 30 novembro 2006.

RUSSEL Roberto & TOKATLIAN Juan Gabriel, El Lugar del Brasil en la política exterior de la Argentina: la visión del otro. In: CARDIM, Carlos H.; HIRST, Mônica (org.). *Soberania e Cultura Política*. Brasil-Argentina. Brasília: IPRI/FUNAG, 2003, p.371-405.

SANS, Santiago Luis. *La cuestión de Misiones: Ensayo de su historia diplomática*. Buenos Aires: Libreria Editorial Ciências Econômicas, 1957.

SANTOS, Norma Breda dos. A geopolítica argentina. *Política e Estratégia*, São Paulo, v.5, n.1, p.98-116, 1987.

SARAIVA, Miriam Gomes. Brasil e Argentina: uma década de política externa. *Cena Internacional*, v.2, n.1, p.123-135, 2000.

SARAIVA, Miriam Gomes; TEDESCO, Laura. Argentina e Brasil: políticas exteriores comparadas depois da Guerra Fria. *Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI)*, v.44, n.2, p.126-150, 2001.

SARNEY, José. *Iguaçu e Iguazú* 2/12/2005 Folha de São Paulo. Disponível em: <<http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=237051>>. Acesso em: 20 novembro 2006.

SOARES de LIMA, Maria Regina. Aspiração Internacional e Política Externa. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n.82, ano 19, p.4-19, 2005.

SOARES, Samuel Alves; MATHIAS, Suzeley Kalil (orgs). *Novas ameaças: dimensões e perspectivas: desafios para a cooperação em defesa entre Brasil e Argentina*. São Paulo: Sicurezza, 2003.

STUART, Ana Maria. *Regionalismo e democracia: o papel do Comitê de Regiões na União Européia*. Trabalho a ser apresentado no 3º Encontro Nacional da ABPC – Associação Brasileira de Ciência Política. UFF – Niterói, 29-31 julho 2002.

TELLA, Guido Di. Discurso proferido no CARI (Conselho Argentino de Relações Internacionais) em 18 de Abril de 1991. Disponível em: <<http://www.mrecic.gov.ar>>. Acesso em: 10 novembro 2006.

TRATADO de Assunção. 26/03/1991. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/msweb/principal/contenido.asp>>. Acesso em: 10 janeiro 2007.

TRATADO de Integração Cooperação e Desenvolvimento. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/b_argt_281_758.htm>. Acesso em: 20 janeiro 2007.

TRAVASSOS, Mario *Projeção Continental do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1935.

VASSALOS DE LOPES, Maria Immacolata ; MARQUES DE MELO, José (orgs.) *Políticas regionais de comunicação: o desafio do MERCOSUL*. Londrina: Ed. da UEL, 1996.

VEGAS, Hugo Herrero Las políticas exteriores de la Argentina y del Brasil: divergências y convergências In: DE LA BALZE, Felipe A. M. *Argentina y Brasil enfrentando el siglo XXI*. 1995.

VIGEVANI, Tullo. História da integração Latino-americana: Mercosul e questões subnacionais. In: WANDERLEY, Luiz Eduardo W.; VIGEVANI, Tullo (Orgs.). *Governos subnacionais e sociedade civil: Integração regional e Mercosul*. São Paulo: EDUC; Fundação editora da Unesp; Fapesp; 2005, p.25-129.

VIGEVANI, Tullo; MARIANO Karina Pasquariello; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes. Democracia e Atores políticos no Mercosul. In: *Los rostros Del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*. CLACSO, 2001. Disponível Em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sierra/vigevani.pdf>>. Último acesso: 08 Janeiro 2007

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F.; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. *Revista Tempo Social*, São Paulo, v.15, n. 2, nov., 2003.

WANDERLEY, Luiz E.; RAICHELIS, Raquel. Gestão pública democrática no contexto do Mercosul. In: *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*. DE SIERRA, Gerónimo (Org.). Buenos Aires: CLACSO, 2001.

WENDT, Alexander. Anarchy is what States make of it: the social construction of power politics. *Internacional Organization*, v.46, n.2., 391-425, 1992
_____. *Social Theory of internacional politics*. Cambridge University Press, 1999.

_____. Colletive identity formation and internacional state. In: *American Political Science Rewied*.v.88. n. 2, jun.1994

YAHN FILHO, Armando Gallo. *Conflito e cooperação na Bacia do Prata em relação aos cursos d'água internacionais (de 1966 a 1992)*. Dissertação (Mestrado pelo programa de pós-graduação em relações internacionais). São Paulo, 2005.