

A reorientação estratégica entre Brasil e Argentina a partir de 1980: determinantes político-econômicos.

Lucas Parreira Lorini¹

Helton Reginaldo Presto Santana²

Resumo

Este trabalho objetiva analisar os fatores políticos e econômicos que levaram o Brasil e a Argentina a superarem suas rivalidades históricas e assumirem um padrão cooperativo nas suas relações na década de 1980. Sem deixar de lado a perspectiva histórica, a análise será concentrada no período aproximado de 1975-1991. Inicialmente é feito um breve apanhado das principais teorias de Relações Internacionais que podem ser usadas para compreender o fenômeno do regionalismo, dentro do qual se encaixa o tema deste trabalho. Posteriormente, há a análise do processo histórico de cooperação entre as duas nações, valendo-se do institucionalismo neoliberal como teoria explicativa do mesmo. Verifica-se a existência de duas fases distintas no processo: após um período de cooperação no início da década, surge o fenômeno da integração, principalmente econômica. Por fim, conclui-se que o institucionalismo neoliberal é mais adequado para a compreensão da segunda fase, enquanto a primeira pode ser explicada em grande parte pelo neorealismo.

Palavras chave: regionalismo; institucionalismo neoliberal; integração sul-americana.

Introdução

A partir de uma contextualização histórica, este trabalho busca jogar luz sobre os fatores determinantes da aproximação estratégica que ocorreu entre Brasil e Argentina na década de 1980. A análise de tais fatores será feita à luz de uma teoria de Relações Internacionais – o institucionalismo neoliberal – cuja escolha como ferramenta analítica, embora seja *a priori*, é criteriosa e baseada em conhecimento prévio do tema. Assim, objetiva-se verificar o poder explicativo de tal teoria para o processo regionalista em questão, e, sempre que necessário, fazer concessões a outros paradigmas teóricos pertinentes.

¹ Graduando do curso de Relações Internacionais do Centro Universitário Belas Artes, quinto semestre.

² Orientador, mestre em Relações Internacionais e professor do curso de Relações Internacionais do Centro Universitário Belas Artes.

Capítulo 1: A formação de duas nações e a origem do processo de integração

O processo de aproximação e integração entre Brasil e Argentina é, quando tomado diante do escopo da existência histórica destas nações, algo bastante recente. Iniciou-se no final da década de 1970 do século passado e ganhou impulso durante os anos 90, sobrevivendo até os dias de hoje, não obstante todos os empecilhos que encontrou em seu caminho. Para compreender este processo, é preciso, no entanto, retroceder no tempo e observar não apenas o pano de fundo histórico diante do qual se desenvolveu, mas também a própria formação dos dois países como nações independentes.

É razoável afirmar que, ao se tornarem livres do domínio colonial a que ambos estavam submetidos, Brasil e Argentina herdaram de suas metrópoles uma espécie de rivalidade intrínseca. Desde o século XVI, quando Portugal e Espanha lançaram-se ao continente americano em processos de ocupação com características suficientemente distintas, havia disputa entre os dois pelo controle do estuário do Prata. Embora, de acordo com o estabelecido pelo Tratado de Tordesilhas, a região estivesse inquestionavelmente sob domínio espanhol, os portugueses ao longo dos anos estabeleceram-se na área que hoje é o Sul do Brasil, e que fora negligenciada pelos colonizadores espanhóis por terem estes ocupado outras partes do continente muito mais abundantes em despojos e recursos naturais. Por volta do século XVIII, a cidade de Buenos Aires começara a ganhar importância como porto de contrabando da prata extraída nas minas de Potosí, no altiplano boliviano, a qual era trocada por escravos também estes contrabandeados do Brasil. Data desta mesma época o estabelecimento das missões jesuíticas dos Sete Povos, no norte do atual Rio Grande do Sul, e que simbolizavam como as duas potências coloniais davam pouca importância à ocupação da região, permitindo que ali se estabelecessem comunidades praticamente autônomas. A Guerra dos Sete Povos pôs um fim àquele agrupamento eclesiástico independente e, mais importante, consolidou o domínio de Portugal sobre a região, que buscava ocupar todo o território dali até a Colônia do Sacramento, cidade diretamente oposta a Buenos Aires, na margem oriental do Prata. Após sucessivos tratados, o último sendo o de Badajoz (1801), estabeleceram-se as fronteiras “definitivas” da

região, com Portugal entregando seu entreposto platino aos espanhóis, e estes reconhecendo o domínio português sobre a região das Missões.

Longe de resolver a questão, o Tratado apenas deixou latente a rivalidade entre as duas potências, e, por consequência, entre as populações colonizadoras da região. Já no século XIX, Portugal travou a Guerra da Cisplatina, invadindo a banda oriental do Prata e ocupando-a até 1828, quando, por intermédio da Grã-Bretanha, nascia a República Oriental do Uruguai, uma espécie de Estado-tampão entre o já independente Império do Brasil e as Províncias Unidas do Sul, que, apesar do nome, só entravam em acordo quanto a manter sua independência da Espanha. A rivalidade pelo controle da região continuou pelo século XIX afora, e não é do escopo deste trabalho analisar os detalhes de tal processo. É importante ressaltar, no entanto, o breve momento de cooperação, se é que se pode classificá-lo assim, que tiveram as duas nações por ocasião da Guerra do Paraguai. Novamente, não é pertinente detalhar os encontros e desencontros entre Brasil e Argentina naquilo que foi uma guerra desproporcional, seja no comprometimento dos “aliados” em sua luta contra o presidente paraguaio Solano López, seja no grau de violência que experimentaram ambos os lados do conflito. O que é significativo, sem dúvida, é que, uma vez eliminado o inimigo comum, os dois rivais parecem ter voltado aos poucos ao *status quo ante* de vigilância e distanciamento para com um vizinho que, de ambas as perspectivas, parecia ter pretensões hegemônicas sobre a região.

Cabe fazer a ressalva, também, de que esta rivalidade era marcada muito mais por desconfiança sobre as intenções da nação vizinha do que por uma agressividade explícita no trato com a mesma, do tipo que já se manifestava na Europa à esta época por países como a Alemanha. Fundamentalmente, ambos os países estavam muito mais voltados para o exterior do continente americano do que para o seu interior, e isto se refletia no grau de importância atribuído por eles às relações com a potência hegemônica da época, a Grã-Bretanha. Embora as relações desta com a Argentina fossem talvez mais próximas, possivelmente por afinidades ideológicas (a Argentina alinhava-se ao livre-cambismo britânico), o relacionamento com os dois não era desprovido de atritos.

Seguindo modelos econômicos e políticos que, embora tivessem traços comuns, também apresentavam marcadas diferenças em muitos aspectos, Brasil e Argentina adentraram o século XX, o qual, para esta última, prometia colocá-la entre as grandes potências econômicas num futuro próximo. Já na década de 1920, a nação platina desfrutava de uma notável maturidade do ponto de vista demográfico e de desenvolvimento (baixa taxa de crescimento natural da população e de analfabetismo, por exemplo) e parecia considerar algo quase natural a sua proeminência entre os países latino-americanos. O Brasil, por outro lado, vivia seu próprio ciclo de prosperidade oriundo das riquezas da exportação de café, mas que não se traduzia na resolução das deficiências no campo socio-econômico que já naquela época se manifestavam.

A crise internacional de 1929 desencadearia reações muito diferentes nas duas nações. Enquanto no Brasil serviu de estopim para a queda da República do “café-com-leite” e abriu caminho para o nascimento de uma nova ordem que pressupunha uma atuação mais decisiva do Estado e um processo de consolidação e profissionalização do mesmo (cuja figura de liderança foi Getúlio Vargas), para a Argentina parece ter sido o início de uma tendência de longo prazo de declínio³. A crise expôs a fraqueza institucional da nação platina, deixando-a sujeita a uma série de governos débeis, interrompidos por intervenções militares e que viriam a culminar, em 1943, com o golpe do GOU (Grupo de Oficiais Unidos), o qual, por sua vez, abriu caminho para o surgimento de uma figura controversa e que rondaria o espectro político argentino por muitos anos: o então Coronel Juan Domingo Perón.

Foi nesta época, especialmente após o início da Segunda Guerra Mundial, que se iniciou um dos períodos de rivalidade mais intensos entre os dois países. Um dos componentes desta renovação de tensões foi o posicionamento de cada um perante as potências beligerantes. O Brasil, embora tenha oscilado no início, finalmente pôs-se ao lado dos Aliados em 1942, enquanto que a Argentina, que declarara neutralidade no conflito, mas que tinha simpatias pelo Eixo (especialmente após o golpe de 1943), somente o fez em fins de 1944, sob intensa pressão externa e apenas de maneira

³ DEVOTO, Fernando; FAUSTO, Boris. **Argentina Brasil 1850-2000: un ensayo de historia comparada**. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2008, pp.225-284.

nominal. Mesmo com a derrota do Eixo em 1945, a simpatia de setores da elite política, e, em especial, das forças armadas da Argentina pela ideologia nazi-fascista (que fica ainda mais evidente diante da acolhida que muitos membros do regime nazista receberam neste país após o fim da Guerra) continuou e até se intensificou de certa forma, sob a liderança de Perón. Isto não passava despercebido no Rio de Janeiro, ainda mais sob um governo como o do Marechal Dutra, que se alinhou fortemente aos Estados Unidos, os quais, por sua vez, tinham antagonismos históricos com a Argentina.

O período que vai de 1945 a 1965 foi de bastante turbulência interna para ambos países, com várias crises econômicas e interrupções da ordem constitucional. Com a chegada ao poder do Regime Militar em 1964 no Brasil, o país alcançou certa estabilização política e, especialmente após 1968, grande crescimento econômico. Em flagrante contraste, a Argentina seguia passando por crise após crise, fossem de ordem política ou econômica, as quais minavam qualquer chance de o país exercer um papel mais relevante no continente. Em meados da década de 1970, a percepção das elites políticas argentinas era a de que o país encontrava-se não só em franca decadência, mas também em situação de inferioridade perante seu vizinho maior e cada vez mais poderoso⁴, que parecia ter pretensões semi-hegemônicas sobre o continente (a concepção do sub-imperialismo, que pressupunha um papel de hegemonia localizada por parte do Brasil, com a anuência dos Estados Unidos, mas que parece ter existido apenas na percepção do primeiro e não do segundo).⁵

O ponto de inflexão nas relações entre os dois países ocorreu, paradoxalmente, durante a existência em ambos de regimes que, pelo menos em tese, teriam de tudo para explorar a rivalidade e o conflito com o outro, e não a cooperação, como caminho para atingir seus objetivos de Estado. No entanto, é precisamente sob a tutela de regimes autoritários que este processo começou a tomar impulso. É bem verdade que havia diferenças substanciais entre os dois regimes: enquanto o Brasil começava um

⁴ CISNEROS, André; ESCUDÉ, Carlos. **Historia de las Relaciones Exteriores Argentinas**. Centro de Estudios de Política Exterior (CEPE), Buenos Aires, 2000. Disponível em: <http://www.ucema.edu.ar/ceieg/arg-rree/14/14-056.htm>. Acesso em: 27 set. 2010.

⁵ VIZENTINI, Paulo Fagundes. **A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985)**. Porto Alegre: UFRGS, 2004, pp. 148-149, 152.

processo “lento, gradual e seguro” de abertura política, cuidadosamente dosada e guiada pelo próprio regime, na Argentina vivenciava-se a existência do regime mais violento que o país já conhecera.

O ponto em comum dos regimes militares da época, no entanto, era a situação econômica extremamente desfavorável diante da qual se encontravam. As crises do balanço de pagamentos, e, por consequência, das respectivas dívidas externas (resultado do segundo choque do petróleo de 1979), colocavam-os em estado de crescente falta de opções, e talvez por isto tenham escolhido o caminho da cooperação mútua. O primeiro marco neste sentido foi a assinatura do Tratado de Corpus-Itaipú, que regulamentava o uso da bacia do rio Paraná no que tangia ao seu potencial hídrico. Em seguida, procedeu-se à cooperação no âmbito nuclear, através da criação das comissões de inspeção bilaterais. Procurava-se, assim, demolir uma das maiores fontes de desconfiança entre os dois países, que era a suspeita de ambos os lados de que o outro visava desenvolver uma bomba atômica. Estas medidas de construção de confiança (*confidence building measures*) parecem ter surtido grande efeito por ocasião da Guerra das Malvinas, em 1982, na qual o Brasil, embora rejeitando a opção da Argentina de uso da força, respaldou a posição de que a soberania das ilhas do Atlântico sul era legitimamente argentina.

Posteriormente, nos anos entre 1983 e 1985, em que os regimes autoritários foram substituídos pela democracia plena, Brasil e Argentina encontraram justamente neste ponto – a restauração do Estado Democrático de Direito – uma causa comum a perseguir e que dava maior ânimo ao espírito de cooperação. Após 1985 surgiram os primeiros esboços do que viria a ser o Mercado Comum do Sul (Mercosul), com a atuação decisiva dos presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín na assinatura de tratados bilaterais ampliando a cooperação, especialmente no âmbito econômico. Em 1991, estes esforços resultaram na assinatura do Tratado de Assunção, que estabelecia a formação do mercado comum entre as duas nações, englobando também Paraguai e Uruguai.

O ânimo inicial e as esperanças depositadas no Merosul no início dos anos 90 deram lugar, no final da década, a um clima mais realista, diante da percepção das inúmeras dificuldades a serem enfrentadas para a plena realização dos objetivos a que

se haviam proposto os países. Contribuíram para o arrefecimento de entusiasmo as sucessivas medidas protecionistas argentinas, que, embora toleradas em larga parte pelo Brasil, numa tentativa de auxiliar na recuperação econômica do país vizinho, minavam a coesão do bloco como um todo.

Desde o início dos anos 2000, e em especial após as respectivas posses de Luís Inácio Lula da Silva e Néstor Kirchner, a relação bilateral ganhou certo impulso no plano político e retórico, com sucessivas declarações de ambas as partes reafirmando o compromisso com a integração regional e, mais recentemente, da América do Sul como um todo (através da criação da União de Nações Sul-Americanas – Unasul). No plano econômico, no entanto, o peso do Brasil com relação ao seu vizinho e aos outros países da região têm se tornado tão mais importante a ponto de se poder prescindir de maiores avanços institucionais. Assim, o Brasil segue tolerando o protecionismo de alguns setores industriais argentinos (como no caso dos eletrodomésticos), pois, analisadas as trocas comerciais bilaterais como um todo, isto é apenas uma pequena parcela. Além do mais, enquanto a Argentina ainda tem seus interesses comerciais e políticos fortemente vinculados aos seus vizinhos do Mercosul, o Brasil tem se voltado cada vez mais para o mercado global.

Capítulo 2: O regionalismo e suas explicações teóricas

O fenômeno da aproximação entre Brasil e Argentina, brevemente descrito no capítulo anterior, encaixa-se, enquanto objeto de estudo das Relações Internacionais, no processo mais amplo da política internacional que se convencionou chamar de *regionalismo*, o qual teve forte impulso a partir de meados da década de 1960, e, com o fim da Guerra Fria, sofreu alterações e consolidou-se globalmente. É, portanto, necessário deixar claro o que se entende por regionalismo, quais as correntes teóricas passíveis de serem usadas para compreendê-lo e, posteriormente, justificar a escolha de uma destas para análise do objeto deste trabalho.

Como apresenta Hurrell⁶, o regionalismo por si só pode ser subdividido em cinco categorias diversas que, porém, têm pontos comuns. A *regionalização* consiste no processo de aproximação e integração entre sociedades, especialmente no campo econômico, ocorrendo de maneira relativamente informal e à margem da atuação dos Estados. É um fenômeno bem exemplificado pelo aumento dos fluxos de comércio entre diferentes países, consolidação no campo empresarial e aumento do intercâmbio humano e cultural entre sociedades. Assim, numa região geográfica em particular, criam-se fortes laços de interdependência nestes setores, gerando uma integração intra-regional superior à existente entre a região em questão e as demais. O fenômeno de *consciência* ou *identidade regional* está fortemente ligado a definições antropológico-culturais sobre em que consiste uma região, ressaltando-se pontos comuns em termos lingüísticos, religiosos e históricos. Com isso, surgem identidades regionais que, se não necessariamente definem a formação de blocos de países, podem dar suporte à formação dos mesmos. Isso muitas vezes fica melhor evidenciado quando cogita-se a inclusão de um elemento estranho a esta identidade no bloco: é o caso, por exemplo, das discussões em torno da possibilidade de adesão da Turquia à União Européia – entre outras razões levantadas por quem se opõe a esta possibilidade, está a de que a Turquia não é um país cristão, e, portanto, não é

⁶ HURRELL, Andrew. **O ressurgimento do regionalismo na política mundial**. In Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v.17, n.1, p. 26, jul. 1995.

européu. Numa escala mais ampla, há também a posição de Samuel Huntington, que postula o surgimento de grandes blocos “civilizacionais” antagônicos, como o caso da oposição entre “Ocidente” e “mundo islâmico”.

Um terceiro enfoque possível do regionalismo é a *cooperação regional entre Estados*, na qual a atuação do Estado não só é evidente como decisiva. Embora esta categoria inclua as organizações internacionais cujo propósito central é a integração e cooperação, e que geralmente têm um certo grau de formalização e institucionalização, ela também engloba o conceito de *regime internacional*. Estes são, na definição de Krasner “(...) *principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actor expectations converge in a given issue-area.*”⁷

Hurrell⁸ aponta que, assim, a cooperação regional pode ocorrer por meio de arranjos relativamente frouxos (quando comparados às organizações internacionais de cunho inter-estatal), e que abranjam uma pluralidade de temas: coordenação regional de posições no cenário internacional, freqüentemente em função de pressões externas; cooperação na área de segurança; e processos de cooperação econômica. Estes arranjos vão, ao longo do tempo, definindo padrões de comportamento entre os atores estatais e tornam mais previsíveis suas ações, abrindo caminho para maior cooperação e a conseqüente consolidação do regime.

Neste entendimento, há uma subcategoria do regionalismo fortemente vinculada à anteriormente citada: *a integração econômica regional*. Freqüentemente é confundida com o regionalismo como um todo, tendo em vista a proliferação de blocos econômicos regionais nos anos 80 e 90 e o razoável grau de notoriedade e sucesso destes (NAFTA, Mercosul, Asean, União Européia). Novamente tendo o Estado como carro-chefe desse processo, consiste basicamente na eliminação de barreiras ao comércio, sejam elas tarifárias ou não, e, na seqüência, a formação de uniões aduaneiras. O caso mais clássico é o da formação da União Européia, que, tendo como base o estabelecimento da Comunidade Européia do Carvão e do Aço em 1950, teve como pedra fundamental a assinatura do Tratado de Roma em 1957, que delineou as bases

⁷ KRASNER, Stephen D. (ed.). **International Regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1983., p.1.

⁸ HURRELL, *op. cit.*, p.28.

para a eliminação de entraves ao comércio dentro da então Comunidade Econômica Européia.

A quinta categoria do regionalismo apresentada por Hurrell é a *coesão regional*, aqui entendida como a “(...) possibilidade de que, em algum momento, a combinação dos primeiros quatro processos descritos desemboque no surgimento de uma unidade regional coesa e consolidada.”

Com isso, a interdependência, as afinidades culturais e históricas, e a cooperação num amplo leque de questões relevantes conforma um bloco regional coeso. Esta formação é capaz de condicionar o comportamento dos diversos atores (estatais e não-estatais) que a compõem. Torna-se menos possível definir relações entre estes atores sem levar em consideração a dimensão regional. Aponta-se, ainda, que este estágio de coesão pode ser o resultado de uma combinação das outras categorias de regionalismo, cada um pertinente a determinado momento do processo.

Dentre as teorias de Relações Internacionais que podem ser usadas para interpretar os diversos processos de regionalismo há que se destacar a existência de três grandes grupos teóricos. As *teorias sistêmicas* são aquelas que pressupõem a existência de um sistema internacional razoavelmente bem-definido e que restringe e condiciona fundamentalmente a atuação dos Estados diante dele. Neste grande campo teórico há a subdivisão entre o *neo-realismo* e a *interdependência estrutural*; a primeira sendo uma corrente de pensamento derivada do realismo clássico e a segunda, derivada do liberalismo ou idealismo. O ponto em comum de todas estas teorias é o entendimento de que a relação do Estado com seus pares é dada em função da estrutura, ou sistema, da política internacional. Por consequência, o regionalismo também surge em função de pressões externas ao Estado, ou seja, pressões sistêmicas. No entanto, a maneira como cada corpo teórico percebe a estruturação do sistema, os determinantes e a lógica de seu funcionamento é marcadamente diferente.

O neo-realismo, cujo grande expoente é o teórico Kenneth Waltz, preocupa-se primordialmente com as configurações de poder e a competição política entre os Estados; assim, dentro da lógica neo-realista, um Estado somente aceita um arranjo de cooperação regionalista se isto for em benefício da maximização de seu próprio poder – e isto é feito sem cessão de soberania alguma, assemelhando-se, portanto às

alianças militares dos séculos XIX e começo do XX. Desse modo, a concepção neo-realista vê pouca distinção entre cooperação econômica e política, pois subordina a primeira às necessidades da segunda.

Ainda no contexto da interpretação neo-realista para o regionalismo, a existência de um Estado hegemônico pode estimular a aproximação com outros países, seguindo, nessa concepção, várias orientações: a de contenção de poder de um rival, a de sua acomodação perante ou alinhamento com mesmo, ou até mesmo a competição. Como exemplos clássicos, têm-se, para o primeiro caso, a integração europeia, a qual teria começado sob estímulo direto dos Estados Unidos da América frente à ameaça representada pelo poder soviético na Europa oriental após 1945. É ilustrativa também a dimensão intra-europeia deste processo: a integração da Alemanha Ocidental, tanto no esquema de cooperação econômico, como na aliança militar transatlântica (OTAN) foi percebida pelos outros países europeus, em especial a França, como forma de limitar a sua atuação que historicamente fora de pretensões hegemônicas, e de poder, dentro de uma estrutura institucionalizada sólida, fazer uso do seu peso político-econômico para dar mais influência ao bloco regional frente ao poderio americano. A segunda concepção, a da acomodação perante o Estado hegemônico, também conhecida como *bandwagoning*, é mais comum entre Estados fracos, que dispõem de poucas alternativas senão alinhar suas políticas e interesses com o Estado mais poderoso, na esperança de obter benefícios marginais (como assistência econômica ou militar), que, no entanto, seriam impossíveis de serem alcançados caso se colocassem ao largo de uma integração maior ou até se opusessem a ela. A terceira abordagem – a competição ou formação de um contrapeso ao *hegemon* – é ilustrada pela proliferação de alguns esquemas regionalistas nas Américas Central e do Sul, com os quais se objetivava afastar a influência americana de algum modo, ou até mesmo tornar-se relativamente imune a ela. Uma quarta possibilidade de cooperação por consequência da hegemonia é o uso dos esquemas cooperativos por parte do próprio Estado hegemônico como forma de desacelerar o ritmo de declínio relativo de seu poder, através de um compartilhamento de ônus com outros países por via de instituições regionalistas multilaterais.

Colocando-se como interpretação rival dentro das teorias sistêmicas há a teoria da interdependência estrutural e, mais recentemente, as diversas teorias da globalização. Inicialmente formulada por Robert Keohane e Joseph Nye na década de 1970, a interdependência estrutural vê o sistema internacional de maneira notadamente diferente. Há uma ênfase nos processos de transformação econômica globais e em como estes interferem e até mesmo modificam a definição de interesses estatais. Com o final da Guerra Fria, esta interpretação ganhou novo fôlego com as teorias da globalização, as quais entendem, grosso modo, que a interpenetração econômica e facilidade crescente de comunicação propiciada pela tecnologia da informação tornam as fronteiras entre Estados cada vez menos significativas. Assim, os Estados são forçados a redefinir seus interesses em função de um processo de interdependência econômica que escapa ao seu controle direto, ou, muitas vezes, subordinam estes interesses aos dos agentes econômicos.

Em oposição às teorias sistêmicas, que têm uma perspectiva de análise global, há também as teorias que enxergam uma correlação entre os processos regionalistas e a interdependência meramente regional dos atores. Novamente, há uma subdivisão em três correntes principais, todas elas derivadas da tradição liberal: *neofuncionalismo*, *institucionalismo neoliberal*, e *construtivismo*.

O neofuncionalismo postula que a crescente interdependência entre países dita o ritmo da cooperação entre os mesmos, culminando com a completa integração política⁹. O processo é visto como algo auto-sustentável e que, uma vez posto em marcha, é difícil reverter, pois os obstáculos que fatalmente surgem no caminho só podem ser resolvidos com mais cooperação. Como a integração é administrada por instituições de caráter supranacional, o corpo técnico destas instituições dá-lhes dinâmica própria, não mais respondendo ao Estado nacional. Esta teoria encontra maior ressonância no processo de integração europeu, especialmente no caso de órgãos da União Européia que têm caráter supranacional, como a Comissão Européia.

Por outro lado, o institucionalismo neoliberal traz uma série de argumentos que buscam explicar os processos regionalistas. Um deles é o de que a interdependência, especialmente a econômica, dinamiza a cooperação por meio de instituições, as quais,

⁹ HURRELL, *op. cit.*, pp.40-42.

por sua vez, são a formalização, em maior ou menor grau, de *regimes internacionais*. Isto é bem ilustrado pela afirmação de Keohane de que:

Os institucionalistas não elevam os regimes internacionais a posições míticas de autoridade sobre os Estados: pelo contrário, os Estados criam esses regimes para atingir objetivos definidos. Ao enfrentarem dilemas de coordenação e colaboração nas situações de interdependência, os governos sentem a necessidade de instituições internacionais que lhes possibilitem atender a seus interesses por meio de ação coletiva limitada.¹⁰

Ou seja, as instituições internacionais surgem como a melhor forma de resolver problemas comuns e, por conseqüência, de atender aos objetivos dos Estados. Com isto, vem outro postulado do institucionalismo neoliberal: a atuação dos Estados no processo de integração é central e decisiva¹¹. Ao contrário do neo-realismo, porém, esta corrente teórica considera a cooperação como algo passível de estar em consonância com os interesses de fortalecimento do poder do Estado. Isto porque, através da criação de instituições e regimes internacionais, os benefícios são vários: há uma maior transparência na comunicação entre os Estados, reduzindo o nível de tensão e de desconfiança, bem como uma maior previsibilidade do comportamento dos outros Estados, já que este se dá num molde mais ou menos formalizado de institucionalização. Este regime pode, inclusive, pressupor uma série de penalidades ou desvantagens caso o Estado fuja da cooperação, como, por exemplo, a redução de acesso ao mercado dos outros países do bloco institucional. Além disso, a cooperação institucionalizada se dá também em questões de segurança.

Por fim, têm-se a teoria construtivista, a qual têm como postulado central a idéia de que o regionalismo surge em função da consciência de se pertencer a uma “identidade regional”, definida em termos culturais e sociológicos. Este campo teórico, que experimentou notável sucesso com o surgimento das teorias pós-modernas de Relações Internacionais, é severamente criticado tanto pelo neo-realismo como pelos

¹⁰ KEOHANE, Robert O. **International Institutions and State Power**. Boulder: Westview, 1989, p.274 *apud* HURRELL, *op. cit.*, pp.42-43.

¹¹ NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais – Correntes e Debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, p. 90.

liberais racionalistas, os quais vêem nele um excesso de ênfase na concepção de indetidade e de construção de regiões.

Finalmente, há que se citar as teorias ditas “de nível interno”, ou seja, que focam-se nas características internas dos Estados para explicar os processos de aproximação e cooperação entre si. Dentre as várias correntes deste campo, a mais relevante para este trabalho é a que pressupõe uma vinculação entre o tipo de regime existente no país e a cooperação - notadamente, a idéia de que a democracia é um motor da integração.

Para analisar a aproximação e conseqüente cooperação entre Argentina e Brasil que tomou corpo após 1980, este trabalho elegeu a teoria do institucionalismo neoliberal como lente teórica. Embora seja uma escolha *a priori*, não é arbitrária, pois buscou-se, diante de um conhecimento prévio do processo histórico, encontrar pontos em comum entre a teoria e a realidade dos fatos. A escolha feita não pressupõe que a teoria seja capaz de explicar *todo* o processo, ou mesmo que seja uma interpretação teórica superior às demais, mas sim que seja a ferramenta que melhor explica a *base lógica* seguida pelos dois principais atores deste caso analisado, a saber, os Estados brasileiro e argentino. Além disso, concessões a outras teorias serão feitas na medida em que estas sejam capazes de explicar melhor determinados aspectos pontuais do processo, levando em conta, também, a possibilidade apresentada por Hurrell de se entender os processos regionalistas como escalonados, ou seja, capazes de serem identificados com uma ou outra teoria conforme o momento histórico do período que se estuda. Isto será feito no próximo capítulo.

Capítulo 3: Análise teórica do processo histórico de cooperação e integração – de 1980 a 1991

Um bom ponto de partida para analisar a dinâmica cooperativa que tomou corpo nas relações Brasil-Argentina na década de 1980 é a assinatura, ainda em 1979, do Tratado de Corpus-Itaipú. Este tratado, do qual o Paraguai também foi signatário, marcou a eliminação daquele que era possivelmente o maior obstáculo a um acercamento mais significativo entre as duas potências sul-americanas.

A controvérsia sobre a utilização dos recursos hídricos da bacia do Prata arrastava-se havia anos, com diversas idas e vindas nas negociações sobre a compatibilização das cotas¹² nas barragens que tanto Argentina como Brasil pretendiam construir sobre o Rio Paraná. Enquanto a Argentina reclamava uma cota de 115 a 120 metros para sua represa de Corpus (face a uma cota de 225 metros para Itaipú), o governo brasileiro insistia no valor de 105 metros, tido como inaceitável por Buenos Aires. No entanto, após diversos posicionamentos firmes de ambos os lados, inclusive durante os primeiros anos do governo do General Jorge Videla (1976-1981), a chancelaria argentina finalmente cedeu e aceitou a demanda brasileira. Este é um acontecimento significativo pois, se antes se podia falar de uma disposição para a cooperação de ambas as partes, ela era muito mais retórica e tinha poucas manifestações concretas. No entanto, diante da percepção argentina de uma necessidade premente de aproximação com o Brasil, em função da perda de dinamismo econômico do país, os temores geopolíticos deram lugar a uma política de aproximação pragmática.

Assim, com a assinatura do tratado abrindo caminho para um novo paradigma nas relações bilaterais, é possível discernir duas fases distintas ao longo dos anos 80. A primeira vai de aproximadamente 1979 até 1985 e é marcada, de início, pela continuidade dos regimes militares em ambos países; no caso da Argentina, a redemocratização ocorrida abruptamente em 1983 fez com que a aproximação bilateral

¹² Medida do leito da barragem até o topo de sua estrutura, ou seja, a “altura” de água represada, sendo diretamente proporcional ao volume. Isto implica na redução do volume de água disponível para represamento em barragens rio abaixo, impactando seu aproveitamento hidroelétrico.

fosse momentaneamente paralizada, por razões que serão vistas a seguir. A segunda fase abrange os anos 1985 a 1990 e destaca-se pela retomada dinâmica das discussões sobre cooperação e, em seguida, pela implementação de diversos mecanismos institucionais que impulsionaram a integração, desembocando na formação do Mercosul em 1991.

Primeira Fase: Cooperação

A tônica dos primeiros anos da década de 80 no discurso das chancelarias de ambos países passou a ser marcada pelo interesse mútuo de aproximação e isto se dava por razões diferentes de cada lado.

O Brasil havia experimentado um salto de desenvolvimento econômico na década de 70, com forte ampliação e diversificação de seu parque industrial. Além disso, com o impacto dos choques do petróleo de 1973 e novamente em 1979, o país buscava rapidamente diversificar suas fontes de energia, reduzindo a dependência de combustíveis fósseis. Neste contexto, a ampliação da geração de eletricidade de fonte hídrica, por meio da construção de Itaipu, era fundamental, bem como a de fonte nuclear. Esta última era perseguida com especial afinco, não só pelo prestígio que representava a sua obtenção, mas, principalmente, pelo considerável salto tecnológico que o domínio completo do ciclo de produção de combustível nuclear proporcionava. Em ambos aspectos – energia hidroelétrica e nuclear – a cooperação com a Argentina apresentava vantagens para o Brasil. No caso do primeiro, uma harmonização de interesses quanto ao uso do potencial hídrico da Bacia do Prata trazia o benefício de se poder construir a Usina de Itaipu sem dúvidas sobre o impacto em seu aproveitamento futuro (que poderia ser causado pela posterior construção da Usina de Corpus rio abaixo). Além disso, a assinatura do Tratado em 1979 removia argumentos de natureza geopolítica que alimentavam, por parte do pensamento militar de ambos os lados, a idéia de um conflito armado. Já o segundo aspecto (energia nuclear), trazia argumentos ainda mais fortes para um desejo de cooperação com a Argentina, tendo em vista que esta tinha um programa nuclear mais consolidado e tecnologicamente

mais avançado¹³. De fato, enquanto no início dos anos 80 o Brasil construía sua primeira usina atômica (Angra I), e comprava os materiais para a construção da segunda (Angra II – fruto do acordo de cooperação nuclear com a então Alemanha Ocidental), a Argentina já possuía uma usina em operação comercial desde 1974 (Atucha I). Além disso, como aponta Monica Hirst, a Argentina tinha amplo domínio sobre a infra-estrutura de suporte à atividade nuclear, desde a extração do urânio até programas de pesquisa sobre o uso da tecnologia. Embora fosse menos sofisticado do ponto de vista tecnológico (utilizava urânio natural, ao invés de enriquecido), o programa nuclear argentino era mais barato – um fator importante dadas as limitações econômicas crescentes sofridas pelo país.

Pelo lado argentino, as motivações para a aproximação com o Brasil têm componentes econômicos e políticos. Como resultado das medidas implementadas pelo Ministro da Economia Martinez de Hoz a partir de 1976, especialmente a desvalorização cambial, a economia argentina sofreu uma rápida desindustrialização, tendo em vista a incapacidade da indústria nacional de competir com os produtos importados e a perda de investimentos que eram agora direcionados ao lucrativo setor financeiro desregulamentado. O câmbio desfavorável recolocou a Argentina como uma exportadora de produtos primários e importadora maciça de manufaturados, muitos dos quais agora vinham do Brasil¹⁴. Assim, o país via-se cada vez mais dependente economicamente de seu vizinho e era desejável encontrar formas de cooperação no campo comercial que pudessem aliviar, se não corrigir, as assimetrias. Na área nuclear, embora estivesse em posição vantajosa, a Argentina também poderia se beneficiar de uma maior cooperação, principalmente porque desejava dominar também a tecnologia do urânio enriquecido perseguida pelo Brasil (em função da perspectiva de esgotamento do urânio natural e da política rígida de não-proliferação por parte das potências nucleares). Neste sentido, já em janeiro de 1980, a visita do presidente da Comissão Nacional de Energia Atômica (CNEA) da Argentina ao Brasil abriu caminho para a elaboração de acordos de cooperação futura, com o objetivo de “reduzir a

¹³ HIRST, Monica; BOCCO, Héctor Eduardo. **Cooperação nuclear e integração Brasil-Argentina**. In Contexto Nuclear. Rio de Janeiro, v.4, n.9, pp.63, Jan./ Jun. 1986.

¹⁴ CAMARGO, Sônia. **A integração do Cone Sul (1960-1990)** In ALBUQUERQUE, José Augusto Gilhon de (org.) **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira 1930 – 1990: O Desafio Geoestratégico**. São Paulo: NuPRI – USP, 2000, p.164.

dependência em relação aos países desenvolvidos e criar uma tecnologia própria na região”¹⁵.

A visita do Gen. Videla ao Brasil em agosto de 1980 pôs em evidência também um dos componentes políticos dos ensaios de cooperação. O governo argentino levantou a hipótese de formar uma aliança militar, nos moldes da OTAN¹⁶, destinada a estabelecer um regime de segurança e defesa no Atlântico Sul. Na concepção argentina, a aliança abrangeria não só o vizinho sul-americano mas também a África do Sul, a qual compartilhava dos temores anti-comunistas dos dirigentes do *Proceso*¹⁷ e dava seu aval à idéia. O Brasil, no entanto, não cogitou dar alento à proposta argentina, principalmente porque isto significaria apoiar o regime do *apartheid* sul-africano, entrando, assim, em choque com a política adotada pelo Itamaraty de aproximação com os países africanos (especialmente Moçambique e Angola, recém emancipados de Portugal e cujos regimes a África do Sul combatia). Não obstante, a questão foi recolocada pela chancelaria argentina em cúpulas presidenciais posteriores, como a ocorrida entre os Presidentes Eduardo Viola e João Figueiredo em maio de 1981, sendo sempre rechaçada pelo governo brasileiro. Nesta visita, também, deu-se mais um passo significativo no campo da cooperação nuclear, acertando-se a cooperação entre a CNEA (Argentina) e a Nuclebras (Empresa Nuclear Brasileira) – a primeira forneceria concentrado de urânio ao Brasil e a segunda fabricaria um componente para a segunda central nuclear da Argentina (Atucha II). Com isso, sedimentava-se cada vez mais o entendimento entre as duas nações neste que era um campo de extrema sensibilidade, a ponto de nem mesmo os acontecimentos do ano seguinte serem capazes de reverter o processo.

A invasão unilateral das Ilhas Malvinas em abril de 1982 e a conseqüente guerra contra a Grã-Bretanha consistiu num importante teste para a profundidade da cooperação até então existente entre os dois vizinhos. Como destaca Escudé¹⁸, o Itamaraty adotou uma postura de neutralidade quanto ao ato de agressão argentino,

¹⁵ CISNEROS; ESCUDÉ, *op. cit.* – Tradução nossa.

¹⁶ Organização do Tratado do Atlântico Norte: aliança militar fundada em 1949 e composta por EUA, Canadá e principais países da Europa Ocidental.

¹⁷ *Proceso de Reorganización Nacional* – denominação atribuída pelas próprias Forças Armadas da Argentina à tomada de poder em março de 1976.

¹⁸ CISNEROS; ESCUDÉ, *op.cit.*

buscando até mesmo mediar o conflito, porém colocou-se decididamente ao lado do vizinho no tocante às respostas da comunidade internacional e à reclamação de soberania sobre as ilhas. Na interpretação do Brasil, as sanções econômicas impostas pela Comunidade Econômica Européia e pelos Estados Unidos eram não só um ato unilateral e sem embasamento no direito internacional, como também uma demonstração de polarização de interesses no eixo Norte-Sul (Primeiro Mundo *versus* Terceiro Mundo). Assim, o que era então uma resposta concertada por parte dos países ricos em relação à Argentina poderia, no futuro, repetir-se com relação ao Brasil em outras circunstâncias de contestação da ordem internacional vigente. A partir da Guerra das Malvinas, o processo de cooperação ganha como catalizador esta visão de mundo que colocava em pólos opostos Brasil e Argentina, de um lado, e as potências ocidentais de outro. Esta visão era, inclusive, reforçada pelos processos de renegociação da dívida enfrentados por Brasil e México em 1982, os quais encontravam nos Estados Unidos e no Fundo Monetário Internacional pouca flexibilidade para com sua situação econômica interna. Portanto, Brasil e Argentina tinham agora um componente sistêmico que os impelia a uma maior cooperação, com o objetivo de, juntos, fazerem frente às pressões externas, em especial econômicas.

O ritmo da cooperação sofreria um novo teste por ocasião da redemocratização argentina, ocorrida em fins de 1983 com a posse de Raúl Alfonsín como presidente pela UCR – União Cívica Radical. Enquanto o regime militar argentino sofrera uma derrocada rápida, principalmente em função da derrota na Guerra das Malvinas e da deterioração da situação econômica, o regime militar brasileiro continuava seu caminho de abertura e distensão iniciado com a promulgação da Lei de Anistia em 1979. Conseqüentemente, havia o temor por parte da cúpula militar brasileira de que houvesse um “contágio” do processo político no país, o que levou a Argentina a ser especialmente cuidadosa no trato com o Brasil, visando a não levantar suspeitas neste sentido. Com isso, a cooperação prosseguiu apenas em ritmo inercial, em função dos acordos já pactuados anteriormente.

Segunda Fase: Integração

Com o fim do regime militar brasileiro e a posse de José Sarney como presidente em março de 1985, a relação bilateral teve à sua disposição um novo componente político de grande importância para impulsionar o processo de aproximação. Embora não tivesse sido eleito pelo voto direto como seu colega argentino, o presidente Sarney conduzia um governo que tinha como preocupação central no campo político reafirmar e consolidar a democracia brasileira, e isto estava em perfeita sintonia com os acontecimentos semelhantes que se desenrolavam em Buenos Aires havia pouco mais de um ano. Como aponta Sônia Camargo¹⁹, o caráter democrático agora encontrado em ambos os regimes permitia a definitiva superação do paradigma geopolítico conflitivo, a qual, embora tivesse sido iniciada pelos regimes militares antecessores, não havia sido plenamente atingida. Um marco deste entendimento é a Declaração Conjunta sobre Política Nuclear, assinada ainda em 1985, na qual Argentina e Brasil reafirmavam as intenções pacíficas de seus respectivos programas nucleares e denotavam a intenção de ampliar a cooperação neste campo.

Além disto, é importante lembrar o componente econômico que passaria a ter papel decisivo no processo. Se antes as decisões tomadas no sentido de maior cooperação eram, em sua maioria, políticas (como a cooperação nuclear, por exemplo), a dinâmica agora vinha também do processo econômico, em função do contexto em que se encontravam as duas nações à época. Embora ambas sofressem com os processos inflacionários, objeto de sucessivos planos econômicos que não foram capazes de debelar o problema, a economia brasileira encontrava-se em patamar qualitativamente superior à argentina. A industrialização promovida nos anos anteriores colocava o Brasil como responsável por cerca de 50% das exportações de bens manufaturados de toda a América Latina nos anos 80²⁰. A Argentina, que tradicionalmente fora superavitária no comércio com o Brasil, viu esta situação se inverter a partir de 1981, como consequência direta das políticas econômicas do

¹⁹ CAMARGO, op. cit., pp. 141-173.

²⁰ In CAMARGO, op. cit., pp.141-173.

Proceso. Já entre 1975 e 1979, a participação de manufaturados nas exportações brasileiras à Argentina passaram de 35% para 70% do montante de comércio bilateral. É de se assinalar, também, que o valor absoluto deste comércio, no entanto, encontrava-se em declínio, principalmente em função da situação de instabilidade macroeconômica enfrentada por ambos os países.

Diante deste panorama, os presidentes Sarney e Alfonsín assinaram, em junho de 1986, a Declaração de Iguazú, a qual lançava o Programa de Integração e Cooperação Econômica Argentina-Brasil (PICAB). Como assinala Escudé²¹, o PICAB tinha dois objetivos: no curto prazo, reduzir os desequilíbrios identificados nas balanças comerciais e aumentar os valores absolutos de comércio; no longo prazo, a intenção era estreitar os elos econômicos entre ambas nações. Justamente em função da assimetria no comércio bilateral, para a Argentina a aproximação econômica era essencial, posto que seu arranjo produtivo era agora muito mais dependente do vizinho do que o inverso. Já para o Brasil, a vantagem da aproximação, embora tivesse menor importância do ponto de vista econômico, trazia como atrativo a estabilização da relação política advinda da melhora nas condições do intercâmbio comercial para a Argentina. Como parte do PICAB, foi assinada também a Ata de Integração e Cooperação, além de 12 protocolos bilaterais, que tratavam de: intercâmbio de bens de capital, projeto de produção e distribuição de trigo, complementação do abastecimento alimentar, expansão do comércio, empresas binacionais, assuntos financeiros, fundo de investimentos para a promoção do crescimento econômico, energia, biotecnologia, estabelecimento de um centro argentino-brasileiro de altos estudos econômicos, acidentes nucleares e emergências radiológicas, e cooperação aeronáutica. Embora os resultados práticos da assinatura de tais acordos e protocolos tenham ficado muitas vezes aquém do esperado, é importante ressaltar os sucessos obtidos. No caso do desequilíbrio comercial, por exemplo, a balança continuava pendendo em favor do Brasil em 1988, com um saldo de cerca de US\$ 400 milhões. No entanto, como resalta Escudé, os protocolos haviam contribuído para uma modificação substancial na composição do intercâmbio: a proporção entre manufaturados e produtos primários nas exportações argentinas ao Brasil passaram de 80/20% para 60/40%. Além disso,

²¹ CISNEROS; ESCUDÉ, *op. cit.*

os desequilíbrios persistiam principalmente nos produtos que ainda não eram cobertos pelos protocolos.

Do ponto de vista mais amplo dos rumos que tomava o processo, é importante distinguir os obstáculos enfrentados na relação econômica bilateral (resultantes em grande parte das dificuldades internas das economias) dos sucessos conseguidos na institucionalização da cooperação. De fato, o lançamento do PICAB abriu caminho para uma visão de longo prazo que comportava não apenas uma aproximação econômica, mas uma efetiva integração econômico-política institucionalizada. No cenário internacional, à esta época, já tinha início a conformação dos grandes blocos econômicos que marcariam a década de 90 (União Européia e NAFTA principalmente)²², e a criação de um bloco de livre-comércio e de integração econômica no Cone Sul, cuja semente encontrava-se no PICAB, pode ser entendida como parte deste processo mais amplo.

A deterioração da situação econômica em função da escalada inflacionária a partir de 1988, tanto no Brasil como na Argentina, comprometeu temporariamente um maior aprofundamento do comércio entre os dois países. Porém, isto não foi suficiente para descarrilhar o projeto de integração que a esta altura já ganhara certa força própria. Como consequência da permanência desta visão de longo prazo, foi assinado em 1988 o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento que ampliava o alcance dos acordos estabelecidos anteriormente e assim buscava reverter o arrefecimento do comércio bilateral. Além disso, do ponto de vista institucional, o Tratado marca o compromisso permanente de ambos os países com a integração. Finalmente, o Tratado abriu caminho para a incorporação do Uruguai ao projeto.

O próximo passo, dado em 26 de março de 1991, com a assinatura do Tratado de Constituição do Mercado Comum do Sul (Mercosul), marcou o zênite do processo de integração neste período. Este Tratado traçava o objetivo principal de constituir uma zona de livre-comércio entre seus membros (Argentina, Brasil, Uruguai e o recém-democratizado Paraguai) até o fim de 1994. Não obstante seus objetivos audaciosos, a constituição do mercado comum foi a consequência lógica do processo de

²² A União Européia nasceu, em 1993, a partir da estrutura anterior da Comunidade Econômica Européia. O NAFTA (*North American Free Trade Agreement* – Acordo de Livre Comércio da América do Norte) foi estabelecido em 1994 entre Canadá, Estados Unidos e México.

aproximação entre Brasil e Argentina iniciado por volta de 1980, no sentido de uma maior institucionalização que fosse capaz de resolver as assimetrias econômicas e gerar desenvolvimento.

Considerações Finais

A análise do período 1980 a 1991 nas relações entre Brasil e Argentina permite algumas conclusões importantes a respeito do substrato teórico que fundamenta os acontecimentos. Primeiramente, fica claro que buscar compreender o processo pela ótica de apenas uma teoria de Relações Internacionais é insuficiente. Como já apontou Hurrell, para um processo de regionalismo como este pode-se lançar mão de uma abordagem escalonada, ou seja, diferentes momentos da cooperação regional podem ser explicados por diferentes moldes teóricos.

Assim, no tocante ao objeto de estudo deste trabalho, podem-se identificar basicamente duas teorias do regionalismo que explicam o processo. A fase inicial, que identificou-se como de *cooperação*, e que se estende de 1979 a 1985, teve como fator propulsor uma série de pressões externas sofridas por ambos os países²³. A conjuntura econômica de ambos no cenário internacional era crescentemente desfavorável, tendo em vista o aumento e incapacidade de pagamento das respectivas dívidas externas, a deterioração cambial, e os choques do petróleo. Posteriormente, com a Guerra das Malvinas e o apoio americano à Grã-Bretanha, que foi percebido tanto pelo Brasil como pela Argentina como o sepultamento do TIAR²⁴, ganhou ainda maior força a percepção de uma polarização Norte-Sul nas relações internacionais. A teoria que melhor explica este período é a do *neo-realismo*, principalmente devido ao seu entendimento de que pressões sistêmicas, ou seja, de fora para dentro, influenciam decisivamente a aproximação e a cooperação regionais.

A partir deste marco inicial, porém, verifica-se o estabelecimento de um entendimento crescente entre Brasil e Argentina, que é o embrião de um *regime internacional* que tem como princípio a cooperação progressiva encabeçada pelos respectivos Estados. Isto é ilustrado pela série de acordos e protocolos de intenção assinados em cúpulas presidenciais, que, embora de alcance limitado, indicavam um

²³ FAWCETT, Louise; HURRELL, Andrew (org.). **Regionalism in World Politics – Regional Organization and International Order**. Guildford: Oxford University Press, 1995, pp.254-255.

²⁴ Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, assinado em 1947 pela maioria dos países do hemisfério ocidental, e que previa que “um ataque contra um dos membros será considerado um ataque a todos”.

caminho a ser seguido. Na segunda fase, a de *integração*, prossegue-se na direção de uma crescente institucionalização do processo, através da assinatura de tratados e protocolos mais significativos e abrangentes, e da ampliação da cooperação técnica em diversos setores. Com isso, este período pode ser melhor explicado pela teoria do *institucionalismo neoliberal*, o qual pressupõe a criação de instituições propositalmente concebidas para a gestão problemas de ação coletiva.

Com efeito, vários dos desafios político-econômicos enfrentados à época por Brasil e Argentina necessitavam de ação conjunta, ou, no mínimo, eram aliviados consideravelmente pela cooperação bilateral. O comércio entre os dois, por exemplo, encontrava-se em níveis relativamente baixos quando comparados ao decênio anterior, e isto era resultado das turbulências macroeconômicas e da ruinosa combinação de inflação e recessão nas respectivas economias. A resposta a este problema, longe de ficar circunscrita a medidas unilaterais, passou justamente pelo entendimento institucional e político de que era necessário facilitar o intercâmbio por meio da redução de tarifas e do estabelecimento de arranjos produtivos complementares, levando em consideração as vantagens comparativas de cada país.

Outro exemplo notável é o da cooperação na área nuclear. Tendo sofrido fortes pressões das principais potências nucleares para abandonarem seus respectivos programas, em nome da não-proliferação, Brasil e Argentina mantiveram-se resolutos no desenvolvimento dos mesmos e recusaram-se a assinar o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP). Além disso, tomaram a inédita iniciativa de abrir a inspeções e conhecimento mútuos os seus programas um para o outro, não só para facilitar o desenvolvimento técnico de ambos, mas, principalmente, para reafirmar o seu caráter estritamente pacífico.

Por fim, a própria consolidação da democracia nas duas nações era enormemente facilitada pelo entendimento de que um retorno aos tempos autoritários acarretaria uma exclusão automática do processo de integração, e a conseqüente perda dos benefícios que este trazia ou que prometia trazer, num exemplo clássico de mecanismo de desestímulo à deserção (*defection*).²⁵

²⁵ HURRELL, Andrew. **O ressurgimento do regionalismo na política mundial.** In Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v.17, n.1, p. 43, jul. 1995.

Assim, o *institucionalismo neoliberal* apresenta-se como ferramenta explicativa sólida e coerente para a compreensão da reorientação estratégica de posições entre Brasil e Argentina na década de 1980. Não obstante o reconhecimento devido a outros campos teóricos, é esta a teoria que norteia o processo e melhor esclarece o comportamento dos dois atores. Ainda que de modo incompleto, a sua lógica viria a se estender pela década de 1990, tendo em vista a formação do Mercosul e as tentativas de consolidação do edifício institucional até então estabelecido.

The strategic reorientation between Brazil and Argentina after 1980: political and economic factors

Abstract

This paper seeks to analyze the political and economic factors that made Brazil and Argentina overcome their historic rivalries and establish a cooperative pattern in their relations in the 1980's. Without considering the historical perspective, the analysis will be concentrated in the approximate period of 1975-1991. Initially there is a brief overview of the main International Relations theories that may be used to understand the phenomenon of regionalism, with which the topic of this paper is comprised. Subsequently there is the analysis of historical process of cooperation between the two nations, taking neoliberal institutionalism as the theoretical approach to its understanding. The existence of two distinct phases in the process become evident: after a period of cooperation at the beginning of the decade, the phenomenon of integration, especially economic, becomes clear. The conclusion is that neoliberal institutionalism is more adequate for the understanding of the second stage, while the first is best explained mostly by neorealism.

Palavras chave: regionalism; neoliberal institutionalism; South American integration.

Referências

ALBUQUERQUE, José A. Guilhaon de (org.). **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira: 1930 – 1990 – O Desafio Geoestratégico**. São Paulo: NuPRI – USP, 2000.

DEVOTO, Fernando; FAUSTO, Boris. **Argentina Brasil 1850-2000: un ensayo de historia comparada**. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2008.

CISNEROS, André; ESCUDÉ, Carlos. **Historia de las Relaciones Exteriores Argentinas**. Centro de Estudios de Política Exterior (CEPE), Buenos Aires, 2000. Disponível em: http://www.ucema.edu.ar/ceieg/arg-rree/historia_indice00.htm . Acesso em: 27 set. 2010.

FAWCETT, Louise; HURRELL, Andrew (org.). **Regionalism in World Politics – Regional Organization and International Order**. Guildford: Oxford University Press, 1995.

HIRST, Monica; BOCCO, Héctor Eduardo. **Cooperação nuclear e integração Brasil-Argentina**. In Contexto Nuclear. Rio de Janeiro, v.4, n.9, pp.63-78, Jan./ Jun. 1986.

HURRELL, Andrew. **O ressurgimento do regionalismo na política mundial**. In Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v.17, n.1, p. 23-59, jul. 1995.

KEOHANE, Robert O. **International Institutions and State Power**. Boulder: Westview, 1989.

KRASNER, Stephen D. (ed.). **International Regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais – Correntes e Debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985)**. Porto Alegre: UFRGS, 2004.