

RELAÇÕES INTERNACIONAIS BRASILEIRAS NO CONTEXTO DO CONE SUL E O PROCESSO DE (DES)ARTICULAÇÃO ECONÔMICA ENTRE BRASIL-ARGENTINA¹

Marcelo Nunes²
Sérgio Braz Magaldi³

Resumo: Este artigo busca analisar e discutir os balizamentos e as características que configuram o processo de aproximação e cooperação econômica entre Brasil e Argentina na última década do século XX, tendo como pano de fundo algumas das posições que marcam a condução e os impasses da diplomacia brasileira no subcontinente. Neste sentido, entende-se ser possível compreender os efeitos das políticas neoliberais que caracterizam tal processo, reunindo elementos para a reflexão acerca das suas reais condições, necessidades, configurações e efeitos no âmbito dos países sul-americanos, em especial nas relações econômicas entre Brasil e Argentina.

Palavras-chave: relações internacionais; integração econômica; blocos econômicos; relações comerciais; políticas neoliberais.

BRAZILIAN INTERNATIONAL AFFAIRS IN THE SOUTH CONE CONTEXT AND THE ECONOMIC (DIS)ARTICULATION PROCESS AMONG BRAZIL AND ARGENTINA

Abstract: This article searches for the basis and the features that explain the process of economic approximation and cooperation amongst Brazil and Argentina throughout the last decade of the twentieth century, considering as a background, some positions and difficulties that shape the address of the Brazilian diplomacy in the South America. In this sense, it is considered the possibility to understand the effects of the new liberal politics that characterize such process, gathering elements for the reflections concerning its real conditions, needs, configurations and effects in the scope of the south American countries, specially throughout the economic ties among Brazil and Argentina.

¹ Artigo desenvolvido a partir do Relatório Final de Projeto de Iniciação Científica realizado junto ao Programa PIBIC/UNESP/CNPq (2000-2001). Orientadores: Prof. Sérgio B. Magaldi e Profa. Maria Encarnação B. Sposito.

² Aluno do quarto ano do Curso de Graduação em Geografia da FCT/UNESP, Câmpus de Presidente Prudente. E-mail: nunegeo@bol.com.br

³ Professor do Departamento de Geografia da F.C.T./UNESP, Câmpus de Presidente Prudente. E-mail: smagaldi@prudente.unesp.br. Endereço para correspondência: Departamento de Geografia – FCT/UNESP. Rua Roberto Simonsen, 305. Cep: 19060-900. Pres. Prudente – SP. Tel. 18 2295375.

Key-words: international affairs; economical integration; economical blocks; commercial affairs; new liberal economic policies.

À guisa de introdução: algumas reflexões sobre a ação diplomática brasileira contemporânea no cenário das relações subcontinentais - impasses e desafios.

O quadro das relações econômicas entre Brasil e Argentina não pode ser entendido de forma qualificada sem que se observe e analise, mesmo que de forma contextualizada, questões que têm pautado a política externa brasileira contemporânea. Uma pauta onde se destacam os contenciosos comerciais, mas que não se esgotam neste tema, traduzem a forma como a diplomacia nacional tem conduzido e encaminhado sua política de fortalecimento e consolidação da inserção do país no cenário internacional, em especial no âmbito sul americano.

O setor diplomático é uma das poucas áreas do Estado brasileiro em que, ao que parece, restariam poucas dúvidas sobre a sua excelência e capacidade de seus quadros. Caberia perguntar se esta fama – merecida ou não – se deve antes, ao seu sabido e excessivo compromisso histórico com o pragmatismo e com a discrição. Afinal, neste país, diplomacia e relações internacionais sempre foram assuntos restritos aos círculos mais íntimos das elites e do poder.

Mas se por um lado, tal discussão demanda maior profundidade analítica, por outro, parece claro que ao longo dos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso, o setor diplomático brasileiro ganhou maior visibilidade interna e externa. Não poderia ser diferente, já que o cenário internacional contemporâneo assim o exige. Demandas por maior eficiência e efetividade das nossas estruturas e representações diplomáticas têm sido mais frequentes e se originam dos mais variados setores e grupos até então alheios ao tema. Assim, é preciso que a sociedade esteja preparada para este debate e para os desafios que daí se desdobram. O exemplo mais imediato é a discussão em curso sobre a posição que o país deve assumir e praticar em relação à proposta e ao cronograma de implantação da Associação para o Livre Comércio das Américas (ALCA).

Nesse sentido, merece atenção a forma como nossa diplomacia tem se posicionado face aos recentes episódios em que o nome do Brasil aparece destacado, de forma positiva ou negativa, nas agendas das organizações internacionais; nas pautas diplomáticas dos países poderosos ou no noticiário internacional especializado. Para ficarmos em alguns poucos exemplos, vale lembrar:

- a) os novos capítulos dos contenciosos comerciais com os países ricos, que afetam diferentes setores da economia do país (aeronáutico, agrícola, siderúrgico, entre outros);
- b) o episódio sobre o direito brasileiro de produzir e comercializar medicamentos do coquetel anti-Aids;

- c) o posicionamento frente à crise argentina e à escalada das dívidas dos países pobres;
- d) a contestação da metodologia de cálculo do superávit fiscal imposta pelo FMI;
- e) a demanda por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU;
- f) a posição (passiva) do Itamaraty no episódio da saída forçada do embaixador Bustani da direção da Agência de controle e erradicação de armas químicas e biológicas da ONU (OPAQ) por pressão dos EUA;
- g) as posições e propostas levadas pelo Brasil na Conferência Rio + 10;
- h) a exigência de cumprimento pelos países ricos, das decisões conjuntas assinadas nos vários encontros promovidos pelas instâncias e órgãos deliberativos do sistema ONU, entre tantos outros.

Trata-se então de identificar o sentido e as características desse mais recente ciclo de nossa diplomacia e avaliar os seus resultados e impactos internos e externos. Nota-se um certo esforço diplomático – ainda que extremamente tímido e modesto, diga-se – para se contrapor à imagem negativa do país que predomina nos círculos oficiais internacionais. A imagem de que seríamos, em geral, tudo aquilo que de fato somos, em maior ou menor grau, isto é, um país fortemente "contaminado" pela corrupção, tal como se referiu recentemente o ex-secretário de tesouro do presidente George W. Bush, mesmo que isto não nos agrade e tenha sido feito de forma oportunista e descontextualizada, além de sermos um país recedista em desigualdades socioeconômicas e regionais, desorganizado e fragilizado institucionalmente, predador voraz do meio-ambiente e com graves problemas nos campos da segurança, justiça, políticas sociais, entre outros.

Por outro lado, dar maior visibilidade internacional às mazelas da nação, chamando a atenção para sua gravidade, pode revelar maior transparência governamental e a adesão a compromissos, até aqui inéditos na história de nossas relações internacionais, com uma postura diplomática pautada pela exigência crescente de solidariedade e de responsabilidade por parte do sistema mundial de poder e de seus principais líderes, particularmente a nação hegemônica.

Desde os anos 1950 do século XX, tempo em que os movimentos de auto-afirmação das nações subdesenvolvidas começaram a reivindicar um novo padrão de relacionamento mais soberano no planeta, que as possibilidades de reversão de tais situações de inserção subordinada no plano internacional passam, necessariamente, por ações afirmativas realizadas de forma articulada pelas nações exploradas. Nesse caso, os seus respectivos setores diplomáticos nacionais tornam-se meios valiosos para qualificar, instrumentalizar e operacionalizar o enfrentamento com os interesses

dominantes, sejam eles governamentais ou corporativos. Interesses que, via de regra, originam e aprofundam este padrão perverso de subordinação contemporânea. Também não é novidade, que tal padrão assimétrico de poder sobrevive em grande parte, graças às situações internas de fragilidade e desigualdade referidas acima, igualmente apontadas de forma cínica e hipócrita pelos países dominantes, como de única e exclusiva responsabilidade de suas vítimas.

Nessa perspectiva, países como o Brasil, China, África do Sul, Índia, Turquia, Egito, Irã, México, Polônia, por exemplo, pelas suas características e pelo potencial que internalizam, não podem perder a oportunidade de se consolidar como atores geopolíticos e diplomáticos de expressão no cenário mundial, não limitando ou comprometendo seus horizontes históricos futuros a um papel de subserviência econômica e política de segunda linha, como quer o fundamentalismo neoliberal comandado por Washington.

Contudo, a atual combinação de restrições (internas e externas) e os compromissos assumidos pelo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, que chega de forma melancólica ao seu final, indicam que uma certa ambiguidade se consolida como uma das características marcantes da forma e do estilo de nossa ação diplomática recente no cenário internacional. Articulada à campanha por uma imagem mais "palatável" do país no exterior, a hesitação diplomático-governamental – para dizer o mínimo - parece querer harmonizar a sua cega obediência pragmática à ordem econômico-financeira à algumas iniciativas, ainda muito tímidas e restritas, nos campos do comércio, da governança, da solidariedade e da defesa do patrimônio ambiental mundial. Caberia ainda perguntar se tais iniciativas não se dirigem muito mais ao nosso "consumo interno", ficando portanto, muito aquém de um projeto diplomático efetivamente soberano.

As relações com a Argentina, no contexto do Mercosul, assim como toda a agenda relativa à ALCA que se coloca como grande tema de debate e enorme desafio para o governo e para a sociedade brasileira, ocupam lugar de destaque na análise da dinâmica das relações internacionais que interessam ao país hoje e no futuro próximo. Neste sentido é mais do que oportuna a comunicação de pesquisa que ora se apresenta, cuja intenção é dar visibilidade e debater o processo de relacionamento econômico entre Brasil e Argentina, analisando e problematizando suas potencialidades e dificuldades, o que se constitui tema de inequívoca dimensão geopolítica.

Integração econômica no Cone Sul: breve contextualização

Ao discutir o processo de articulação econômica no Cone Sul, é necessário começar por uma breve contextualização e caracterização das formas assumidas pelo capitalismo contemporâneo no plano global, como condição para se entender as novas

configurações no âmbito dos países periféricos. Não restam dúvidas que a década de 90 iniciou-se com uma clara tendência para a estruturação da economia mundial em blocos econômicos, transformando as características geopolíticas e geoeconômicas das tradicionais relações e negociações multilaterais entre os países. A direção tomada por este novo arranjo econômico-territorial reforçou as hierarquias e os níveis de subordinação das economias menos industrializadas e mais vulneráveis em relação, principalmente, à potência hegemônica. Ou seja, está-se diante de novas formas e processos que reforçam, recondicionam e reorganizam internamente as políticas e processos decisórios de países tais como os da América Latina, requalificando a dinâmica da dependência econômica.

Neste sentido, não custa lembrar a afirmação de SINGER (1998) sobre a dinâmica da dependência:

A dependência surge dum complexo jogo de conflitos e acordos entre classes e frações de classe, do qual resultam processos de desenvolvimento que recolocam de tempos em tempos, os seus próprios fundamentos. (SINGER, 1998, p. 119)

Neste mesmo diapasão Hirano (1997) afirma que é neste contexto que se dá a revalorização do espaço imediato, a partir dos processos de integração econômica, emergindo como uma nova roupagem da dinâmica capitalista atual, que empurra as economias latino-americanas de encontro à ideologia neoliberal, tendo como eixo central o primado do livre mercado e tornando-as permissivas aos investimentos estrangeiros diretos com a adoção de políticas que formalizam a liberdade de mercado, caminhando assim a passos largos na direção da internacionalização econômica, através destas aberturas comerciais.

Já sobre a relação entre globalização e blocos, Magnoli (1997) argumenta:

A regionalização não representa uma barreira para a globalização. Os blocos regionais, pelo contrário, formam a estrutura orgânica da economia mundial. Por isso, o fortalecimento da última implica na multiplicação dos primeiros. (MAGNOLI, 1997, p.51)

Na América Latina estes novos arranjos geoeconômicos do sistema capitalista tiveram suporte político, já que foram acelerados a partir da forma como se organizou e se institucionalizou o processo de enfrentamento dos governos autoritários e a luta pela redemocratização em vários de seus Estados ao longo dos anos 1980 e 1990. É neste cenário portanto, que os governos de países com uma antiga tradição de rivalidade, como Brasil e Argentina, decidem pela adesão incondicional aos princípios da cooperação econômica de corte neoliberal,

desencadeando a princípio, um processo de integração e regionalização econômica no Cone Sul, com a posterior adesão do Paraguai e do Uruguai, dando origem assim ao Mercosul.

O Mercosul instituído pelo Tratado de Assunção em 1991, surgiu também a partir de motivações políticas: tratava-se de romper o padrão de rivalidade histórica entre o Brasil e a Argentina. Além disso ele representou uma estratégia dos governos de Brasília e Buenos Aires para promover a abertura das economias de ambos os países, expondo-os à concorrência externa e atraindo investimentos internacionais (MAGNOLI, 1997, p. 52).

Brasil e Argentina: caminhos e descaminhos da cooperação-integração

Nesta última década, a dinâmica econômico-comercial entre Brasil e Argentina parecia apontar para a formação de um mercado comum. Porém, a parceria entre os dois países na prática não se materializa senão muito parcial e conflituosamente. Os conflitos e fricções são constantes, onde se misturam, por exemplo: medidas protecionistas; crises financeiras; e, o aprofundamento da recessão e da desigualdade, fatos que na verdade, são sintomas de uma instabilidade macroeconômica estrutural internalizada há tempos na formação econômico-social de ambos os países. Tal situação não se altera (e ainda se agrava) quando "enfrentadas" pelas iniciativas, mediações e políticas pautadas nos princípios da "ditadura" do mercado auto-regulável. O conseqüente fracasso da política de fortalecimento das relações comerciais, acaba por adiar (ou mesmo eliminar) o esforço inicial de integração econômica intra-bloco.

Para Jaguaribe (1992):

A dificuldade de integração verifica-se principalmente pela falta de uma política econômica comum que contribua para a redução e a superação das divergências que dificultam um intercâmbio mais intenso. (JAGUARIBE, 1992, p.33)

Além disso, no âmbito do Mercosul, tem persistido um impasse quanto às posições de Brasil e Argentina no tocante às suas especializações produtivas, constituindo-se muitas vezes no item da agenda em que se encontram as maiores dificuldades para uma plena vigência de um mercado livre. Deste modo, as disputas comerciais entre Brasil e Argentina evidenciam os processos de especialização produtiva e exportadora dos dois países. Na base das recentes disputas entre os dois parceiros está a resistência da Argentina em aceitar a tendência do

Brasil em consolidar-se como o maior produtor-exportador de industrializados e de tecnologia dentro do Mercosul.

A criação do Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) em 1986, tinha como objetivo num primeiro momento do processo de integração, promover especializações produtivas intra-setoriais, na qual se priorizariam o intercâmbio de bens análogos com certo grau de diferenciação. Isto implicaria numa divisão do trabalho por produtos mais do que por ramos de produção, estimulando uma diversificação das estruturas produtivas e o aproveitamento das economias de escalas. Porém, esta tentativa de reverter o esquema predominante no comércio bilateral, que se baseia fundamentalmente na produção e exportação de produtos com menor grau de processamento, principalmente por parte da Argentina, não se materializou na prática. Desta forma, o que houve foi o enfraquecimento de alguns setores produtivos em um dos dois parceiros comerciais neste processo mal conduzido política e economicamente de especialização intra e intersetorial.

Num segundo momento, com a renovação dos governos democráticos nos anos 1990, há uma reformulação do PICE como resposta ao quadro de asfixia econômica e financeira em que se encontravam ambos os países. Tais modificações nas políticas econômicas eram sustentadas por um conjunto de princípios neoliberais.

Sobre este assunto complementa Hirst (1992):

O processo de integração, embora se reafirme, deixa de corresponder com uma política de abertura gradual e seletiva dos mercados para adquirir um sentido funcional a um contexto generalizado de exposição competitiva à economia mundial. (HIRST, 1992, p. 23)

Desta forma, predominou no primeiro momento do processo de integração, o enfoque do avanço gradual por setores produtivos industriais, sendo que a partir de 1990 há uma mudança no processo, apontando para uma opção quase que exclusivamente comercial.

Conforme aponta Arroyo (1997):

Pode-se inferir que em um cenário comercialista predominam velhas tendências, isto é, um esquema de intercâmbio no qual só se beneficiam os setores mais concentrados, os que já detêm um importante grau de controle da economia. (ARROYO, 1997, p. 129)

A intensificação do comércio bilateral entre Brasil-Argentina deu-se gradualmente a partir de um projeto incompleto e interrompido de articulação econômica, que visava a consolidação de um mercado comum em 2006.

Brasil e Argentina representam os dois principais pólos produtivos da América do Sul. Entretanto, a dificuldade de integração entre os dois países, verifica-se não só pela falta de uma política econômica comum, como pela adoção de praticas protecionistas e outras restrições, o que tem-se constituído muito mais em regra do que exceção.

Tabela 1:

Fluxo comercial do Brasil com a Argentina - em US\$ bilhões			
Ano	Exportações do Brasil para a Argentina	Exportações da Argentina para o Brasil	Saldo do fluxo comercial para o Brasil
1992	3,04	1,73	1,31
1993	3,66	2,72	0,94
1994	4,14	3,66	0,48
1995	4,04	5,59	-1,55
1996	5,17	6,78	-1,61
1997	6,77	7,94	-1,17
1998	6,75	8,03	-1,28
1999	5,36	5,81	-0,45

Fonte: Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), 2000.

Analisando os dados da Tabela 1, constata-se o expressivo crescimento da corrente comercial entre os dois países no período 1992-1998, que salta de US\$ 4,77 bilhões em 1992, para US\$14,78 bilhões em 1998, voltando a cair em 1999 (US\$ 11,17 bilhões). Esse refluxo se deve particularmente à crise financeira-cambial que acaba por envolver a ambos e que teve como conseqüência tardia a desvalorização da moeda brasileira. Outra conseqüência é o aprofundamento das divergências motivada pela forte queda no saldo comercial da Argentina com o Brasil, agravada pelo fato do Brasil ser a única fonte de superávit comercial da Argentina. Deste modo, fica ainda mais clara a vinculação comercial dependente da Argentina em relação ao Brasil e a fragilidade de ambas as economias em enfrentar o quadro de desequilíbrio gerado pela crise cambial e fiscal-financeira que se aprofunda nas duas economias no final dos anos 1990. Em relação ao conjunto, a corrente comercial brasileira com todos os integrantes do Mercosul somou US\$ 18 bilhões em 1999, três bilhões a menos do que em 1998.

Considerações finais

A dinâmica do intercâmbio comercial entre Brasil e Argentina no âmbito do Mercosul ocorre em um ambiente de profunda desarticulação macroeconômica, devido principalmente ao fato das políticas econômicas colocadas em prática pelos dois países não

conseguirem sequer enfrentar, com um mínimo de soberania, os seus respectivos graus de subordinação à ordem econômico-financeira global comandada pelo Estado hegemônico-imperial e seus principais aliados.

Um dos possíveis encaminhamentos para equacionar os entraves político-econômicos que impedem o desenvolvimento da região, passa pelo planejamento da intensificação comercial e o aprofundamento gradual do intercâmbio econômico em bases solidárias e politicamente soberanas, o que possivelmente ajudaria na eliminação permanente das cargas alfandegárias, situação prevista no Tratado de Assunção. Ou ainda, se os governos retomassem em novas bases, a idéia dos acordos setoriais, vinculados às situações específicas dos ramos produtivos de cada país, ao invés de apenas repetir recorrentemente sobre abertura e liberalização dos mercados e a livre competição entre empresas não só dentro do bloco mas com o resto do mundo, como se os segmentos e agentes internos já estivessem maduros e preparados o suficiente para enfrentar a agressiva e encarniçada concorrência internacional predominantemente oligopolista.

A ausência e a precariedade de acordos setoriais, assim como a timidez na definição de uma política externa comum entre ambos os países, fragiliza-os frente aos outros blocos e mercados do mundo. Desta maneira, pode-se concluir que o Mercosul não foi capaz de estabelecer bases normativas, operacionais e institucionais consistentes para a promoção da integração entre seus países membros, fortalecendo-os frente a outros mercados e blocos, como também não promoveu políticas setoriais e regionais de desenvolvimento das economias intrabloco.

Tal situação é o reflexo da adoção de um modelo importado de integração, não levando em conta as diferentes realidades e peculiaridades dos países que constituem o bloco, bem como o contexto multi-escalar em que estão inseridos. Assim, tão ou mais urgente do que reforçar uma integração de cunho exclusivamente comercialista, deve-se repensar os modelos econômicos estruturados e praticados pelos governos destes países, como possibilidade de redefinição dos princípios e caminhos da promoção do desenvolvimento em bases soberanas nestes territórios da periferia do capitalismo.

Bibliografia

- ALMEIDA, Paulo R. **O estudo das relações internacionais do Brasil**. São Paulo: Unimarco, 1999.
- ARROYO, Mônica. Mercosul: novo território ou ampliação de velhas tendências. In: SCARLATO, Francisco Capuano (org). **Globalização e Espaço Latino-Americano**. São Paulo: HUCITEC, 1997. p.122-131.
- FUNDAÇÃO SEADE. Política Internacional. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v.16, n.2, abr-jun 2002, 124 p.

GUIMARÃES, Samuel P. Inserção internacional do Brasil. In: **Revista Economia e Sociedade**, Campinas: Instituto de Economia – Unicamp, n.17, p.1-32, dezembro 2001.

HIRANO, Sedi. América Latina no novo contexto mundial. In: SCARLATO, Francisco Capuano (org). **Globalização e Espaço Latino-Americano**. São Paulo: HUCITEC, 1997. p.28-44.

HIRST, Mônica. Integração e fragmentação na América Latina: a definição de novas estratégias frente ao sistema internacional. In: Seminário Técnico de Integração do Cone Sul, 2., 1992, Porto Alegre. **Comunicação**. Porto Alegre, Universidade do Rio Grande do Sul, 1992.

JAGUARIBE, Hélio. Significação de Mercosul. In: **Mercosul: Sinopse Estatística**. Rio de Janeiro: FIBGE, 1992. p.31-38.

MAGNOLI, Demetrio. **Globalização: estado nacional e espaço mundial**. São Paulo: Moderna, 1997.

SINGER, PAUL. De dependência em dependência: consentida, tolerada e desejada. In: **Revista Estudos Avançados**. São Paulo: IEA/USP, ano 12, n.33, p.119-130, 1998.