

RELAÇÕES BILATERAIS BRASIL-ARGENTINA: DO TRATADO TRIPARTITE AO TRATADO DE ASSUNÇÃO (1979-1991)

ALBIERO SAKIMOTO, Marcos Augusto, RU 2343707

(Bacharelado em História no Centro Universitário Internacional UNINTER)

BONFIM, Lucília Maria Goulart de Andrade
(Orientadora convidada do Centro
Universitário Internacional UNINTER)

RESUMO Brasil e Argentina, atualmente, encontram-se integrados política e economicamente, de maneira indiscutível. Entender o funcionamento dessa dinâmica é essencial para poder projetar futuros cenários e tomada de decisões dos dois atores perante um ao outro. Nesse sentido, o intervalo compreendido entre as assinaturas do Tratado Tripartite (1979) e do Tratado de Assunção (1991) representa uma excelente fonte de informações. Com esse propósito, este artigo apresenta uma revisão bibliográfica de autores brasileiros e argentinos, especializados nas relações bilaterais. O objetivo central é mapear as principais concepções sobre o tema, aproveitando-se a síntese de ideias para tecer comentários sobre os ambientes internos e externos a cada nação, bem como verificar eventuais tendências nacionalistas de argumentação. Ademais, aproveita-se a linha cronológica de exposição para se apresentar um breve epílogo sobre período. O resultado obtido é a construção de uma base teórica em que há uma coesão de conceituação dos pensadores, em termos gerais, não obstante haver divergências pontuais em torno da ótica de análise utilizada por alguns deles.

Palavras-chave: Relações Brasil-Argentina. Tratado Tripartite (1979). Tratado de Assunção (1991).

1. INTRODUÇÃO

Compreender o histórico das relações Brasil-Argentina é essencial para entender a dinâmica de entendimentos mútuos e para prospectar futuros cenários relacionais entre ambos. Nesse sentido, o período compreendido entre as assinaturas do Tratado Tripartite sobre Coordenação Técnico-Operativa para o Aproveitamento Hidrelétrico de Itaipu e Corpus (1979) e do Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai (1991) – também conhecido como Tratado de Assunção – é fundamental para se analisar o pensamento historiográfico de estudiosos do tema e atentar-se às mutações pelas quais a parceria

pode passar (SAKIMOTO, 2019).

O período analisado compõe-se de um entrelaçamento de governos autoritários e democráticos de ambos os países, o que acaba por dar contornos interessantes às relações bilaterais. Pelo lado brasileiro, têm-se os governos de João Figueiredo (1979-1985), José Sarney (1985-1990) e Fernando Collor de Mello (1990-1992); pelo lado argentino, aparecem os presidentes Jorge Rafael Videla (1976-1981), Roberto Viola (1981), Leopoldo Galtieri (1981-1982), Reynado Bignone (1982-1983), Raúl Ricardo Alfonsín (1983-1989) e Carlos Saúl Menem (1989-1999).

Para se compreender a narrativa dos acontecimentos históricos que envolvem esses personagens e países, é fundamental efetuar a revisão de distintas referências bibliográficas, brasileiras e argentinas. A partir da comparação dessas múltiplas explanações sobre o tema, logra-se construir um embasamento teórico confiável e consolidar os conhecimentos sobre o recorte temporal em observação.

Desse modo, este artigo tem como objetivo mapear distintas teorias históricas acerca dos momentos de rivalidade e de cooperação entre Brasil e Argentina, no período de 1979 a 1991, comparando-se os pontos de convergência e de divergência entre os autores selecionados. Para se utilizar a metodologia de revisão bibliográfica, optou-se por reunir publicações literárias e científicas de pensadores das duas nacionalidades, para se avaliar os contextos internos e externos que justifiquem essas teorias e para detectar eventuais diferenças de visões e de pensamentos ou, até mesmo, de afinidades nacionais. Adicionalmente, decidiu-se por apresentar um breve epílogo relativo ao período em questão.

A estratégia metodológica aplicada, dessa forma, foi a análise qualitativa e quantitativa de autores especializados no histórico das relações bilaterais. Entre os brasileiros estão Luiz Alberto Moniz Bandeira, Alessandro Candéas, Amado Cervo, Francisco Doratioto, Miriam Gomes Saraiva e a dupla Tatyana Friedrich/Guilherme Guimarães. Entre os argentinos, estão José Paradiso e as duplas Mario Rapoport/Eduardo Madrid e Alberto Sosa/Cristina Diríé.

Para evidenciar as principais ideias extraídas das obras, decidiu-se por efetuar uma exposição cronológica de acontecimentos de interesse. Quando pertinente, efetuou-se comentários aproveitando-se a ligação com as análises demonstradas pelos autores, para não as interromper. De mesmo modo, para complementar as informações oportunamente e evitar a quebra textual, optou-se por adicionar explicativas de notas de rodapé ao longo do artigo.

2. DA COOPERAÇÃO À INTEGRAÇÃO: A MUDANÇA DE PATAMAR NAS RELAÇÕES BILATERAIS ENTRE BRASIL E ARGENTINA

2.1 PRECEDENTES

A dinâmica do relacionamento bilateral entre 1979 e 1991 pode ser mal compreendida sem se tomar em conta o histórico de conflitos e aproximações que ocorreu desde o nascimento das duas nações no século XIX. Nesse sentido, a periodização estabelecida por Candeas é de grande valia:

Figura 1 – Periodização das relações bilaterais (com o Brasil) e multilaterais da Argentina.

Períodos	Relações Argentina-Brasil	Estratégia de inserção global da Argentina	Relações Argentina-América Latina
1810-1898	Instabilidade estrutural com predomínio da rivalidade	Dependência em relação à Grã-Bretanha, europeísmo e enfrentamento com os EUA	Isolacionismo e não-ingerência. Apesar disso, intervenções no Uruguai e Guerra do Paraguai
1898-1914	Instabilidade conjuntural e busca de cooperação, com momentos de rivalidade	Neutralidade nas Guerras Mundiais. Tentativa de manutenção de dependência da Grã-Bretanha e atritos com os EUA	Protagonismo diplomático e mediação na Guerra do Chaco. Busca de integração comercial. Tentativa de “exportação” do peronismo
1914-1945		Terceira posição: autonomia heterodoxa em relação aos EUA e universalização de contatos diplomáticos e comerciais	
1946-1955		Alinhamento aos EUA, embora com busca de espaços de autonomia	
1955-1961	Tentativa de reedição da autonomia heterodoxa		
1962-1973	Instabilidade conjuntural com predomínio da rivalidade	Oscilação entre autonomia heterodoxa e alinhamento aos EUA. Guerra das Malvinas	Hostilidade em relação ao Chile e combate à “infiltração comunista”
1973-1976		Persistência do modelo heterodoxo com ênfase no Mundo Não-Alinhado	
1976-1979		Alinhamento aos EUA. Não-proliferação e busca de protagonismo estratégico global	
1979-1983	Atualização da autonomia heterodoxa	Integração. Aproximação com Venezuela e arestas com Chile	
1983-1988	Construção da estabilidade estrutural pela integração		
1988-1989			
1989-2001			
Desde 2002			

Fonte: Candeas, 2015.

Adianta-se, neste ponto, que as fases da estruturação de Candeas (segunda coluna da Figura 1) são, basicamente, as mesmas utilizadas pelos demais teóricos doravante mencionados. Desse modo, nota-se que, de acordo com a classificação, as relações bilaterais avançaram até a década de 1980 – e não sem pontuais recuos – de situações de completa instabilidade e iminência de enfrentamentos até a organização de cooperação e relativa harmonia entre as partes.

O período-chave para a compreensão do intervalo entre o Tratado Tripartite (1979) e o Tratado de Assunção (1991) é aquele imediatamente anterior, que se iniciou com a Declaração de Uruguiana (1961). Nesta ocasião, os presidentes Jânio Quadros (Brasil) e Arturo Frondizi (Argentina) assinavam uma série de acordos que elevariam a intensidade de cooperação a níveis até então inéditos nas relações entre os países (SAKIMOTO, 2019).

A partir de Uruguiana, os vizinhos do Prata passariam por golpes de Estado, disputas entre si no campo da ideologia geopolítica e, ainda, viriam a coincidir em assuntos de segurança nacional – justamente por causa da adoção de regimes autoritários em ambos. O desfecho positivo chegaria com a assinatura do Tratado Tripartite, que viria a estabelecer regras definitivas para a viabilização das usinas hidrelétricas de Itaipu (Brasil-Paraguai) e de Corpus (Argentina-Paraguai), que ocupariam porções distintas do Rio Paraná.

2.2 O APROFUNDAMENTO DA COOPERAÇÃO (1979-1988)

No ano seguinte ao da assinatura do Tratado Tripartite, ocorreu a troca de visitas entre os presidentes Figueiredo e Videla. Nesse sentido, Freidrich e Guimarães (2015, p. 128) destacam: “Para se ter ideia da importância da visita de Figueiredo, basta citar que esta era a primeira visita de um presidente brasileiro à Argentina desde 1935, quando Vargas a visitou”.

Naquele momento, os regimes autoritários dos vizinhos do Prata encontravam-se em meio a perceptíveis declínios sociais, econômicos e políticos. O Brasil amargava os ônus do “milagre econômico”, como a crescente inflação, o aumento da desigualdade social e o ressurgimento de oposições ao regime. A Argentina, por sua vez, passava por uma radical abertura econômica concebida pelo ministro José Martínez de Hoz (1976-1981) – extremamente nociva à indústria nacional –, além de

enfrentar adversidades sociopolíticas semelhantes aos que atingiam o governo brasileiro.

Em nível mundial, alguns dos fatores que agravaram a situação dos países foram as duas crises do petróleo, em 1973 e em 1979, a política de direitos humanos antiditadura na América do Sul, do democrata Jimmy Carter, e o crescimento dos juros nos Estados Unidos – que resultaria em fuga de capitais, desvalorização monetária e crescimento da dívida externa. Em outras palavras, o ambiente de crise cada vez mais aproximava Brasil e Argentina, visto que a cooperação poderia ser a única solução para a sobrevivência de ambos.

Obviamente, as negociações iniciadas por Figueiredo e Videla não foram simples. A ideia de conformação de um eixo industrial São Paulo-Buenos Aires foi contestada desde seu início:

Logo após o regresso de Figueiredo, o presidente da representação argentina junto ao Conselho Empresarial Brasil-Argentino, Máximo Leloir, acusou o Brasil de praticar *dumping*, denúncia esta confirmada pelo próprio Ministério da Economia, no caso das exportações de têxteis. Muitos capitalistas brasileiros, efetivamente, avançaram ávidos sobre o mercado da Argentina, cuja indústria perdera competitividade, com alguns artigos, a exemplo do que ocorria em ramos do setor de autopeças, a custarem, em média, três vezes mais do que a produção de similar no Brasil. E Videla, após alguma relutância, aplicou uma sobretaxa de 20% aos produtos importados do Brasil, a qual somente caiu – não para os produtos submetidos a processo antidumping – dois meses depois quando o governo Figueiredo comprometeu-se a reduzir o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) nas operações de câmbio para as importações de países da Aladi¹, da qual a Argentina era o principal sócio. (BANDEIRA, 2015, p. 304-305).

Segundo Rapoport e Madrid (2011, p. 101), o efeito da abertura econômica promovida por Martínez de Hoz fez com que as importações de industrializados brasileiros aumentassem significativamente. Complementarmente, a diversificação produtiva, a agressividade comercial e a intensa atividade diplomática brasileira, aliados à disparada da dívida externa da Argentina, fizeram com que ela se aproximasse comercialmente do Brasil – ideia igualmente compartilhada por Bandeira (2015).

1 Acrônimo da organização intergovernamental chamada Associação Latino-Americana de Integração, criada pelo Tratado de Montevideu (1980), que reúne diversos países da América Latina e cujo principal objetivo é a criação de um mercado comum latino-americano.

Há, nesse sentido, uma coesão de pensamentos dos autores sobre esse estreitamento entre os países. Entre os argentinos, inclusive, percebe-se que não constam tendências nacionalistas de análise da situação de momento:

Em 1980, as ditaduras de Argentina e Brasil analisaram projetos de maior integração econômica entre os dois países, mas implicitamente Buenos Aires pareceu reconhecer as disparidades existentes como consequência do “milagre econômico” brasileiro e do estancamento argentino, deslocando o velho esquema geopolítico da rivalidade bilateral e tendo em conta a necessidade de frear a disputa que levava o país do Prata a uma posição subalterna (RAPOPORT e MADRID, 2011, p. 101, tradução nossa)².

“O sucessor de Videla, general Roberto Viola, orientou-se para a reabertura política, a exemplo do que ocorria no Brasil, e a reativação da indústria [...]” (BANDEIRA, 2015, p. 307). “O breve interregno de Viola foi visto por alguns analistas, *ex post*, como o início de um novo ciclo na política externa” (PARADISO, 2005, p. 258). De acordo com Sosa e Dirié (2018, p. 285), Oscar Camilión, um dos artífices do Acordo Tripartite, foi nomeado Ministro das Relações Exteriores e promoveu mais um encontro com Figueiredo.

A ascensão do republicano Ronald Reagan (1981-1989) foi vista com bons olhos pelas ditaduras do continente americano e, de fato, novamente, mudava-se a postura estadunidense em relação a esses governos. Entretanto, notavam-se os primeiros sinais de enfraquecimento do poderio soviético no mundo e, desta vez, os Estados Unidos não necessitavam sustentar a todo e qualquer custo as lideranças regionais autoritárias e anticomunistas.

Segundo Sosa e Dirié (2018, p. 285), Reagan preocupava-se com o fortalecimento da presença brasileira no Atlântico Sul e, dessa forma, resolveu estabelecer uma concertação estratégica com a Argentina. Para isso, levantou as sanções impostas pela administração Carter e, até mesmo, contribuiu para a substituição do general Viola por seu adversário político, Leopoldo Galtieri.

“Em 1981, o general Galtieri assumiu a presidência da Argentina e efetivamente adotou uma política de alinhamento aos Estados Unidos, diminuindo a participação portenha no movimento dos países não alinhados” (DORATIOTO, 2014, p. 158). A

2 En 1980, las dictaduras de la Argentina y Brasil analizaron proyectos de mayor integración económica entre los dos países, pero implícitamente Buenos Aires pareció reconocer las disparidades existentes como consecuencia del “milagro brasileño” y del estancamiento argentino, desplazando el viejo esquema geopolítico de la rivalidad bilateral y teniendo en cuenta la necesidad de frenar una competencia que conducía al país rioplatense a una posición subalterna.

associação das Forças Armadas dos dois países, conforme explicam Sosa e Dirié (2018, p. 258), impulsionou a Argentina a utilizar seu *know how* de terrorismo de Estado para assumir tarefas “contrainsurgentes” na América Central, em troca do ingresso de capital estadunidense em sua economia e do respaldo para uma eventual recuperação das ilhas Malvinas, Sandwich do Sul e Geórgia do Sul.

“Em 1º de abril de 1982, soldados argentinos desembarcaram e ocuparam as ilhas Malvinas, no Atlântico Sul, dando início à guerra com a Grã-Bretanha” (DORATIOTO, 2014, p. 158). A ocupação do arquipélago, promovida por Galtieri, foi amplamente aclamada pelos argentinos (CANDEAS, 2017, p. 225). Ato contínuo,

O chanceler brasileiro Saraiva Guerreiro declarou que o Brasil sempre apoiou o direito argentino sobre essas ilhas e que esperava que a Argentina e a Grã-Bretanha resolvessem o problema por meios pacíficos. A posição do governo Figueiredo foi formalmente de neutralidade no conflito, mas, na realidade, cooperou com a Argentina, favorecendo-a. O Brasil assumiu a representação dos interesses argentinos em Londres; vendeu à Argentina dois aviões Bandeirante, de patrulha, e cedeu um caça Xavante, mas já no fim do conflito. No plano econômico, o governo Figueiredo não reconheceu a validade jurídica do embargo econômico imposto pela Comunidade Europeia à Argentina e permitiu que portos no sul brasileiro fossem usados para a exportação de mercadorias argentinas. (DORATIOTO, 2014, p. 158).

Figura 2 – Apoio popular à tomada das Malvinas, na Praça de Maio, em 10 de abril de 1982.



Fonte: Associated Press, 1982³.

A invasão das Malvinas, todavia, foi o último e desesperado intento dos militares argentinos em salvar um governo que sucumbia diante de sucessivas crises socioeconômicas. Além de enfrentar protestos – como os das mães de Maio e de

³ Disponível em: <<http://www.apimages.com/metadata/Index/Argentina-Malvinas-Euforia-Precipitada/d918586176144640a0a194cbdf43e945/8/0>>. Acesso em: 23 mai. 2020.

centrais sindicais –, o cenário externo era desolador e piorou com a moratória do México (1982) e a disparada da dívida externa dos países latino-americanos.

A falta do prometido apoio dos Estados Unidos – que se posicionaram ao lado da Grã-Bretanha – e a atitude brasileira são alguns dos fatos que levam os autores a afirmar unanimemente que o conflito aproximou Brasil e Argentina em definitivo. Isso, para Giannini, Guzzi e Mathias (2008, p. 74, apud FRIEDRICH e GUIMARÃES, 2015, p. 129), “[...] contribuiu para que nos governos civis, na Argentina, a partir de 1983, com Raul Alfonsín, e, no Brasil, a partir de 1985, com José Sarney, a cooperação bilateral saísse do âmbito do discurso e se traduzisse em medidas concretas”.

O último militar a governar a Argentina foi o general Reynaldo Bignone, que assumiu o comando do país aparentemente com a missão de tentar salvar o oficialato de uma transição abrupta e de posteriores punições – o que, efetivamente, ele não conseguiu realizar. Mesmo permanecendo somente cerca de um ano na presidência, Bignone ainda encontrou tempo para se reunir com Figueiredo e expandir a cooperação entre as nações.

Nesse ponto, é interessante retomar brevemente a análise de pensamento dos teóricos, em que Candeas (2017, p. 237) destaca que essa postura de cooperação se manteve, apesar do contexto interno instável – crise da ditadura militar argentina –, o que demonstraria que os laços com o Brasil teriam o funcionamento descolado do ambiente político interno. Salienta-se, no entanto, que autor é diplomata de carreira do Itamaraty, que segue a linha de pensamento realista⁴ da política externa brasileira e, obviamente, bem destaca as ações positivas do Brasil em suas relações exteriores.

Uma leitura alternativa à do diplomata, nesse caso, é a de Cervo (2015, p. 482), que afirma que a aproximação do Brasil com a América Latina e o Caribe foi determinada por fatores endógenos e exógenos. E, de fato, ao se considerar, por exemplo, a influência que o Plano Austral e o Plano Cruzado⁵ tiveram sob as decisões

4 O Realismo, em Relações Internacionais, é, basicamente, uma escola que considera os Estados como atores centrais dentro de um Sistema Internacional anárquico (sem governo central). Ademais, os realistas consideram que as relações de poder exercidas pelos Estados dentro do Sistema independem dos acontecimentos internos a cada um deles.

5 Tanto o Plano Austral, de 1985, lançado por Alfonsín, como o Plano Cruzado, de 1986, lançado por Sarney, apresentariam vários componentes de corte heterodoxo – como reforma monetária e congelamentos de salários, preços e tarifas –, que, ao final, segundo o próprio Candeas (2017, p. 243), não lograram reduzir a inflação e, em conjunto com a recessão econômica, o endividamento externo e as bruscas flutuações cambiais, comprometeram severamente a credibilidade e capacidade de ação dos governos Sarney e Alfonsín.

de política externa de Argentina e Brasil, respectivamente, parece ser mais seguro afirmar que as relações bilaterais não possuem plena autonomia de movimentos, independente dos contextos internos de cada país.

Retomando-se aos acontecimentos históricos,

No final de 1983, houve a redemocratização da Argentina com a eleição de Raúl Alfonsín para a Presidência da República. No Brasil, onde se vivenciava o último governo militar e estava em marcha o processo de abertura política, havia ampla simpatia com a nova situação no país vizinho. Deu-se, então, um salto qualitativo nas relações bilaterais, como resultado da convergência democrática; das dificuldades semelhantes – entre outros, a inflação ascendente e a vulnerabilidade financeira externa; da necessidade da retomada do crescimento econômico e do clima de confiança mútua. (DORATIOTO, 2014, p. 160).

Segundo Saraiva (2013, p. 226), a coincidência do governo civil argentino com o militar brasileiro não implicou em drásticas modificações nas relações; pelo contrário, houve uma maior confluência de esforços para a realização de um real processo de integração. Paradiso (2005, p. 276) também afirma que a chancelaria argentina, ainda que enfrentasse dificuldades, não possuía um desafio tão complexo quanto aquele que se apresentava aos responsáveis pela área econômica do país, o que permitiu a continuidade do processo de aproximação com o Brasil.

“A primeira medida tomada por Sarney, ao assumir a presidência da República em 1985, foi ordenar a importação de 1,3 milhões de toneladas de trigo, além de petróleo cru e derivados, para reduzir o déficit comercial da Argentina [...]” (BANDEIRA, 2015, p. 309). Ademais, Rapoport e Madrid (2011, p. 104) destacam que Sarney e Alfonsín assinaram uma série de acordos tendentes à efetiva integração.

Figura 3 – Sarney e Alfonsín nas Cataratas do Iguaçu, em 30 de novembro de 1985.



Fonte: Victor Bugge/Presidência da Nação Argentina, 1985⁶.

Nesse sentido, um dos marcos histórico desse processo foi o encontro dos presidentes em Foz do Iguaçu/PR, em novembro de 1985. Além de inaugurar a Ponte Tancredo Neves, ligando a cidade brasileira e a argentina às margens do Rio Iguaçu, eles assinaram a “Declaração de Iguaçu”, que marcou de maneira definitiva “[...] a convergência dos pontos de vista dos governos dos dois países em vários temas internacionais e criou-se uma Comissão Mista de Alto Nível para Cooperação e Integração Econômica” (DORATIOTO, 2014, p.162).

Naquele mesmo ano, o Brasil unia-se a Argentina, Uruguai e Peru dentro do Grupo de Apoio que, junto com a Contadora⁷, tentava tomar o protagonismo de ação diante da política latino-americana. Pode-se notar que a união dos dois maiores vizinhos do Cone Sul, em um momento de criticidade para ambos em termos econômicos, sociais e políticos, para contestar a política intervencionista estadunidense na América Central, era um forte indício de que os países consideravam a integração como um caminho sem volta.

Na sequência, os presidentes impulsionaram e desenvolveram um processo de cooperação e integração através da Ata de julho de 1986 (Argentina) e dos encontros de dezembro de 1986 (Brasil), julho de 1987 (Argentina) e de abril de 1988 (Brasil) (SOSA e DIRIÉ, 2018, p. 318). Essa Ata, então, cria o Programa de Integração e Cooperação Econômica (Pice), que, segundo Candeas (2017, p. 241), compunha-se de uma série de protocolos ligados a bens de capital, trigo, abastecimento alimentar,

6 Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2020/04/sarney-90-anos-meus-legados-sao-a-redemocratizacao-e-os-direitos-sociais>>. Acesso em: 23 mai. 2020.

7 Grupo formado por: México, Panamá, Colômbia e Venezuela.

expansão comercial, formação de empresas binacionais, além de conformar um pacote que incluía acordos sobre aviação militar e energia atômica.

2.3 O INÍCIO DA INTEGRAÇÃO (1988-1991)

O movimento integracionista, inédito entre antigos rivais regionais, despertou o interesse imediato do presidente uruguaio, Julio María Sanguinetti:

Continuando com essas decisões políticas, em abril de 1988, os presidentes de Brasil e Argentina junto a seu par uruguaio Julio María Sanguinetti, assinaram, em Brasília, a Ata do Alvorada, que previa a incorporação do Uruguai à integração argentino-brasileira. O passo seguinte foi a aprovação, no mesmo mês, de uma nova etapa do Pice, com a incorporação de dois importantes protocolos setoriais: indústrias automotriz e alimentação. Logo, em novembro desse mesmo ano, assinou-se o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre Argentina e Brasil, que se baseava na eliminação gradual dos obstáculos ao comércio, harmonização de diversas legislações, medidas aduaneiras e comerciais e coordenação de políticas macroeconômicas. Dessa maneira, o processo de integração começava a tornar-se realidade. Os acordos foram ratificados, em 6 de julho de 1990, pelos presidentes Menem e Collor de Mello, por meio da Ata de Buenos Aires (RAPOPORT e MADRID, 2010, p.280, tradução nossa).⁸

Naquela época, “Menem havia triunfado sobre o candidato radical oficialista, Eduardo Angeloz. A conformação de seu gabinete antecipava o giro neoliberal e o desejo de estabelecer laços conciliatórios com o *establishment* econômico [...]” (CANDEAS, 2017, p. 246). Segundo Sosa e Diríé (2018, p. 334), nenhum deles era entusiasta do acordo com o Brasil, nos moldes em que era proposto.

É interessante ressaltar, nesse contexto, que Carlos Menem elegeu-se pelo justicialismo⁹ e possuía uma visão econômica claramente liberal; ou seja, a Argentina

8 Continuando con estas decisiones políticas, en abril de 1988, los presidentes de Brasil y de la Argentina junto a su par uruguayo Julio María Sanguinetti, firmaron en Brasilia el Acta Alborada que preveía la incorporación del Uruguay a la integración argentino brasileña. El paso siguiente, fue la aprobación, en el mismo mes, de una nueva etapa el PICE con la incorporación de dos importantes protocolos sectoriales: industrias automotriz y de la alimentación. Luego, en noviembre de ese mismo año se firmó el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la Argentina y Brasil, que se basaba en la eliminación gradual de los obstáculos al comercio, la armonización de diversas legislaciones, medidas aduaneras y comerciales, y la coordinación de políticas macroeconómicas. De esta manera, el proceso de integración comenzaba a hacerse realidad. Los acuerdos fueron referendados el 6 de julio de 1990, por los presidentes Menem y Collor de Mello, en el Acta de Buenos Aires.

9 O Partido Justicialista foi criado por Juan Domingos Perón e possui adeptos com visão tanto à esquerda quanto à direita do espectro político. Um dos aspectos que constantemente se observa junto aos peronistas é o chamado populismo, que pode ser definido como o conjunto de “fórmulas políticas cuja fonte principal de inspiração e termo constante de referência é o povo, considerado

passava por uma mudança radical em sua plataforma de governo, a partir de 1989. Internamente, Alfonsín enfrentara enormes dificuldades e entregava um país com recessão econômica e hiperinflação. Externamente, o colapso iminente da União Soviética criava uma atmosfera propícia para a ascensão do neoliberalismo e desaparecimento do Estado de bem-estar social.

Não coincidentemente, pode-se assim dizer, elegia-se, no Brasil, no final daquele mesmo ano, Fernando Collor de Mello, cuja visão de economia e de integração no Prata convergiam com seu par argentino. As opiniões dos estudiosos de ambos os países é bem coesa nesse aspecto, podendo ser resumidas assim:

Collor e Menem tinham o desafio de modernizar as respectivas economias, para que se tornassem mais produtivas e seus produtos mais competitivos. Para tanto, promoveram, com intensidades diferentes, condicionados pelas especificidades nacionais, a abertura econômica e a desregulamentação de mercados. E a integração econômica regional passou a vincular-se a esse esforço de mudanças econômicas. No plano externo, havia a perspectiva de fracasso da Rodada Uruguai do GATT, o que enfraqueceria o sistema multilateral de comércio e, ademais, em junho também de 1990, o governo norte-americano havia anunciado o programa Integração para as Américas, de abertura de mercados entre os países latino-americanos, que colocaria em questão o Mercosul. A convergência desta nova realidade com a necessidade de modernizar rapidamente as economias brasileira e argentina resultaram na assinatura da Ata de Buenos Aires por Collor e Menem (DORATIOTO, 2014, p. 165-166).

Friedrich e Guimarães (2015, p. 133), por sua vez, destacam: “A Ata de Buenos Aires marcou o abandono da política de integração gradual, flexível e equilibrada, consagrada, em 1986, na Ata para a Integração Brasileiro-Argentina”. Rapoport e Madrid (2010, p. 105) afirmam, complementarmente, que aquela Ata determinou a substituição da integração setorial industrial pela liberalização linear e automática de intercâmbio e, conseqüentemente, a comutação das decisões políticas bilaterais pela condução processual executada quase que exclusivamente pelos mercados.

No contexto da Ata de Buenos Aires (1990), Brasil e Argentina acordaram a harmonização de políticas macroeconômicas e anteciparam os prazos fixados em 1988 para a redução tarifária no comércio exterior entre si – o que, além do Uruguai, acabou chamando a atenção do Paraguai (RAPOPORT e MADRID, 2010, p.281). Em seguida, os dois vizinhos assinam o Acordo de Complementação Econômica (ACE)

como agregado social homogêneo e como exclusivo depositário de valores positivos, específicos e permanentes” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 980 apud SANTOS, 2018, p. 152).

nº 14, no âmbito da Aladi, antecipando para fins de 1994 o prazo para a eliminação de barreiras ao comércio bilateral (SOSA e DIRIÉ, 2018, p. 374). O resultado da sucessão de ajustes foi a assinatura do Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991, que criou o Mercado Comum do Sul (Mercosul).

Figura 4 – Collor, Rodríguez, Menem e Lacalle assinam o Tratado de Assunção.



Fonte: Guillermo Hunt/ABC Color, 1991¹⁰.

Saraiva (2013, p.228) aponta que o Mercosul, em seu início, ateu-se basicamente a compromissos e prazos – frequentemente alterados –, sem conseguir manter a sinergia criada por Sarney e Alfonsín, por motivos de descompasso macroeconômicos, distintas visões sobre o processo dentro da Argentina e divergências vindas de alas autonomistas dentro do Itamaraty, que acabaram por limitar o processo de integração ao âmbito comercial. Doratioto (2014, p. 167-168) agrega, ainda, que a integração inicial do Mercosul foi prejudicada por problemas

¹⁰ Disponível em: <<https://www.lanacion.com.py/2016/08/21/la-creacion-del-mercosur-1991/>>. Acesso em: 24 mai. 2020.

internos aos dois maiores sócios, como o Plano de Conversibilidade¹¹ argentino e o descontrolado inflacionário brasileiro.

2.4 EPÍLOGO DO TRATADO DE ASSUNÇÃO (1991)

Em que pese ter sido pensado para ser um mercado comum – cuja premissa é, essencialmente, a livre circulação de bens, pessoas, serviços e capitais –, o Mercosul se mantém, desde sua criação, como uma União Aduaneira¹² imperfeita. Em outras palavras, a Tarifa Externa Comum (TEC) possui uma lista de exceções para certos tipos de produtos que ingressam no bloco, o que gera dupla cobrança tributária e conseqüente distorção de preços aos consumidores.

No entanto, esse modelo de União Aduaneira imperfeita, segundo Cervo (2015, p. 522), acabou por favorecer o Brasil no final das contas, pois ele conservou sua autonomia decisória de política externa e econômica e, ainda assim, soube se aproveitar da atuação em bloco quando conveniente. Lembra-se, nesse sentido, o interessante apontamento de Doratioto (2014, p. 167), que diz que o Mercosul foi ganhando mecanismos institucionais, contudo, isso “[...] não significava uma partilha de soberania dos Estados-membros, que continuavam a ter suas políticas externas com objetivos de acordo com as especificidades nacionais”.

Nessa seara, destaca-se que o Mercosul ganhou um Sistema de Solução de Controvérsias – Protocolo de Brasília (1991) – e, inclusive, personalidade jurídica de Direito Internacional Público – Protocolo de Ouro Preto (1994). Esse reforço estrutural contribuiu para a criação de identidade do conjunto dos membros e, de certa forma, reafirmou, durante a década de 1990, o caráter predominantemente econômico da associação regional.

O Mercosul, entretanto, teve suas bases notadamente estremecidas com as crises de Brasil (1999) e Argentina (2001). No caso brasileiro, a âncora cambial junto ao Dólar dos Estados Unidos foi uma componente essencial ao êxito inicial do Plano Real (1994) para a contenção da inflação e estabilização econômica do País – algo

11 Pacote econômico, estabelecido pelo Ministro da Economia Domingo Cavallo, em 1991, cujo principal objetivo era conter a inflação. Uma dos principais componentes do pacote era a âncora cambial, que estabelecia a paridade da moeda argentina com o Dólar dos Estados Unidos – o que, afinal, retirava do governo portenho parcela significativa do controle da política monetária do país.

12 Os estágios de integração entre países são, em ordem crescente de interdependência, a Zona de Livre Comércio, a União Aduaneira, o Mercado Comum e União Econômica e Monetária.

semelhante ao que ocorreu com Plano de Convertibilidade argentino. De igual forma ao vizinho, não foi possível ao governo brasileiro sustentar a paridade monetária após alguns poucos anos, ainda mais com a maciça fuga de divisas derivada de uma sucessão de crises no Sudoeste Asiático (1997) e na Rússia (1998).

Figura 5 – Protestos sociais, em Buenos Aires, durante a crise de 2001.



Fonte: Ezequiel Putruele, 2001¹³.

O problema, nesse caso, foi a falta de confiança e consideração brasileira ao não consultar – mesmo que por mera formalidade – e não informar seu maior sócio sobre a maxidesvalorização que o Real viria a sofrer. As consequências foram desastrosas para a economia portenha, com reflexo direto na crise que o país viveria meses depois, pois a moeda brasileira fraca viria a quebrar parte da já combalida indústria argentina, por meio de uma avalanche de exportação de produtos mais baratos, e contribuiria para a deterioração da dívida externa da Argentina.

O Mercosul, na sequência, viria a ser relançado em 2003, com bases diversas daquelas presentes na inauguração do projeto de integração. A ascensão de governos socialmente progressistas na América do Sul fez com que o bloco ganhasse ênfase na sua componente social, reforçando inclusive, o interesse de ingresso de outros países, como a Venezuela e a Bolívia.

A partir da segunda metade da década de 2010, houve uma reversão de comando político no Cone Sul, com o surgimento de lideranças conservadoras no

¹³ Disponível em <https://brasil.elpais.com/brasil/2016/12/13/internacional/1481655800_716012.html>. Acesso em: 24 mai. 2020.

espectro político e de viés econômico mais liberalista, o que veio a devolver ao Mercosul um interesse maior em questões comerciais. As principais questões discutidas intrabloco, desse modo, passaram a girar em torno da conclusão de acordos de livre comércio de grande magnitude, como o que se pretende efetivar com a União Europeia.

Em especial, uma nova chancelaria, com visão muito distinta da linha tradicional de pensamento do Itamaraty, assumiu a direção da política exterior do Brasil em 2018, mantendo-se ativa até o presente momento. Ela vem mostrando uma espécie de reedição do alinhamento automático com os Estados Unidos, realizado pelo presidente Eurico Gaspar Dutra (1946-1951), e um significativo distanciamento da Argentina.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O período que vai da assinatura do Tratado Tripartite até a conclusão do Tratado de Assunção mostra a construção em definitivo da parceria entre Brasil e Argentina. Uma das características mais interessantes de se observar é que a aproximação mútua não sofreu retrocessos, em termos gerais, mesmo em meio a mudanças de regimes governamentais e crises econômicas e sociais nos dois países.

Por um lado, o intervalo que compreende a formação dos Estados nacionais, no início do século XIX, e a compatibilização dos projetos de Itaipu e Corpus, no final da década de 1970, mostra a evolução das relações bilaterais de um estágio de extrema rivalidade até o surgimento mais evidente da cooperação. Pode-se afirmar que um dos marcos dessa virada foi o encontro de Uruguaiana (1961), entre os presidentes Jânio Quadros e Arturo Frondizi; o encerramento da lide que envolvia a construção das usinas hidrelétricas no Rio Paraná, logo depois, parece ter sido o momento em que os vizinhos do Prata passaram a ver-se como dependentes e indispensáveis um ao outro.

O desdobramento do Tratado de Assunção, por outro lado, mostra que, mesmo com a conformação do Mercosul, os dois sócios maiores continuaram apresentando momentos de oscilações nas relações bilaterais, ora se aproximando ora se afastando. Um exemplo marcante foi recuo ocorrido após as crises de Brasil (1999) e Argentina (2001), seguido de uma reaproximação e releitura funcional do bloco (2003).

Em poucas palavras, reafirma-se que a percepção e a compreensão da

dinâmica de entendimentos entre os dois países são peças-chave para se projetar os rumos e decisões que a parceria pode tomar (SAKIMOTO, 2019). Nesse sentido, o domínio das principais teorias históricas a respeito do período que contém a derrocada das ditaduras e a ascensão democrática de novas lideranças no Brasil e na Argentina é fundamental para se compreender a dinâmica do relacionamento bilateral.

Quanto aos autores utilizados na revisão bibliográfica, pode-se afirmar que, em seu conjunto, há uma sincronia de pensamentos e análises sobre as relações bilaterais. Há um apontamento geral de que estas foram bem desenvolvidas pelos governantes militares, chegando ao ápice da concertação e amizade com a ascensão civil ao poder, com Sarney e Alfonsín, para, em seguida, ter seu perfil modificado, com Collor e Menem.

Obviamente, cada teórico traz ao debate sua formação profissional e intelectual sobre a cooperação e a integração brasileiro-argentina. Por exemplo, Bandeira, Cervo e Sosa/Dirié tendem a entregar uma visão mais à esquerda do espectro político, tecendo críticas pontuais ao sistema capitalista para explicar o ambiente internacional que envolvia os países. Candeas, Doratioto e Saraiva, por sua vez, fazem uma leitura sob o ponto de vista das Relações Internacionais, enfatizando, em muitos momentos, as relações de poder entre os atores.

Em relação às propensões ideológicas nacionalistas, pode-se asseverar que os autores argentinos não apresentaram interpretações históricas evidentemente tendenciosas. De fato, eles conseguem expressar visões mais pragmáticas sobre os acontecimentos, como, por exemplo, ao afirmar-se que havia uma considerável disparidade de desenvolvimento industrial em favor do Brasil no início do período analisado.

É preciso lembrar, nesse aspecto, que ainda é recente a memória da disputa geopolítica entre pensadores dos dois países, em que predominou do lado portenho uma visão imperialista e soberba a respeito do lado brasileiro. Assim, afirmações desapaixonadas que indiquem qualquer tipo de superioridade do vizinho – como as que se observaram na revisão bibliográfica – são mais difíceis de se observar.

Pelo lado brasileiro, há apenas uma ressalva a se fazer em relação aos intelectuais voltados às relações exteriores. Candeas, Doratioto e Saraiva brindam interpretações históricas alinhadas com a tradição da diplomacia nacional, inspirada

na construção do Brasil-nação do Barão do Rio Branco¹⁴. Dessa forma, a narrativa por eles proposta destaca mais o processo de construção da parceria como mérito da autonomia decisória dos Estados e de seu corpo diplomático do que como resultante também das condições internas que se punham à frente dos governantes.

Antes de encerrar, cabe lembrar que a transição da cooperação à integração aqui analisada encerra-se no campo da teoria. Uma sugestão para se confirmar ou se refutar a hipótese de aproximação em definitivo dos países é realizar uma pesquisa de campo para a verificação do efetivo funcionamento dos diversos acordos firmados entre as partes.

Antecipando a discussão que pode ser estabelecida, pode-se sustentar a tese de que um dos pontos mais caros ao sucesso da integração é o funcionamento harmônico entre as aduanas dos sócios; afinal, pelo que se observa, não importa o nível das relações, o aspecto econômico-comercial é o que mais se sobressai nas relações bilaterais. Será que há uma verdadeira sincronia e objetividade no tema da utilização energia nuclear conjunta? O corpo técnico dos países possuem treinamento e visão global de Estado mútua o suficiente para entender o processo de integração e o ponto de vista do vizinho? Ainda que em estágio de União Aduaneira imperfeita, o Mercosul funciona como um verdadeiro bloco de associação regional? Esses são questionamentos que podem, de certa forma, relativizar a tese de integração definitiva entre Brasil e Argentina.

REFERÊNCIAS

ALADI. **O que é a ALADI**. Disponível em: aladi.org. Acesso em: 25 mai. 2020.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. As relações regionais no Cone Sul: iniciativas de integração. In: CERVO, Amado Luiz; RAPOPORT, Mario (Org.). **História do Cone Sul**. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2015. p. 303-316.

CANDEAS, Alessandro. **A Integração Brasil-Argentina**: história de uma ideia na

14 José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco, foi chanceler brasileiro de 1902 a 1912 e é o patrono da diplomacia nacional. Teve como méritos, por exemplo, ganhar disputas jurídicas e políticas contra Argentina, França e Bolívia para definir as fronteiras territoriais do País. Ademais, foi um dos primeiros líderes americanos a perceber a ascensão dos Estados Unidos como potência no Sistema Internacional. Pode-se afirmar que o Barão projetava ao Brasil o posto de liderança política e econômica na região do Cone Sul.

“visão do outro”. 2. ed. Brasília: Funag, 2017. 389 p. (Curso de Altos Estudos).

CANDEAS, Alessandro Warley. **Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos**. Rev. bras. polít. int. [online]. 2005, vol.48, n.1, pp.178-213. ISSN 1983-3121. Acesso em: 21 mai. 2020.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 5. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2015.

DORATIOTO, Francisco. **O Brasil no Rio da Prata (1822-1994)**. 2. ed. Brasília: Funag, 2014. 190 p.

FRIEDRICH, T. S.; GUIMARÃES, G. A. Ensaio de integração: Brasil e Argentina no século XX, pontos de aproximação e de afastamento até a formação do Mercosul. **Estudos Internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas**, v. 3, n. 1, p. 115-140, 18 dez. 2015.

JUBRAN, Bruno Mariotto; LEÃES, Ricardo Fagundes; VALDEZ, Robson Coelho Cardoch. Relações internacionais: conceitos básicos e aspectos teóricos. **Textos Para Discussão**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p.1-28, maio 2015. Anual. Disponível em: <https://www.fee.rs.gov.br/wp-content/uploads/2015/05/20150525relacoes-internacionais_-conceitos-basicos-e-aspectos-teoricos.pdf>. Acesso em: 22 mai. 2020.

PARADISO, José. **Um lugar no mundo: A Argentina e a busca de identidade internacional**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

RAPOPORT, Mario; MADRID, Eduardo. **Argentina-Brasil: de rivales a aliados**. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2011.

SAKIMOTO, Marcos Augusto Albiero. **Relações Bilaterais Brasil-Argentina: uma análise da produção historiográfica sobre o período compreendido entre a Declaração de Uruguiana e o Tratado Tripartite (1961-1979)**. 2019. 9 f. Monografia (Especialização) - Curso de Geopolítica e Relações Internacionais, Claretiano – Centro Universitário, Curitiba, 2019.

SANTOS, Lara Taline dos. Nacionalismos, populismo e Guerra Fria na América Latina. In: SANTOS, Lara Taline dos. **História da América**. 1 ed. Curitiba: InterSaberes, 2018.

SARAIVA, Miriam Gomes. Encontros e Desencontros: perspectivas de uma parceria estratégica. In: LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani de (org.). **Parcerias Estratégicas do Brasil**: os significados e as experiências tradicionais. os significados e as experiências tradicionais. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013. p. 219-237.

SOSA, Alberto Justo; DIRIÉ, María Cristina: **Argentina y Brasil**: industrialización, contexto internacional y relaciones bilaterales (1940-2010). 1. ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: AmerSur, 2018. E-book. Disponível em: <http://www.amersur.org/wp-content/uploads/2018/06/Argentina-y-Brasil.-Industrializacio%CC%81n-contexto-internacional-y-relaciones-bilaterales-1940-2010-Libro-completo-AmerSur-2.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2020.