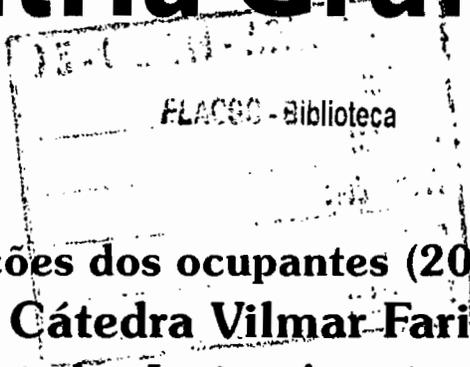


*Ayrton Fausto*  
*José Flávio Sombra Saraiva*  
Organizadores

# Diálogos sobre a Pátria Grande



**Contribuições dos ocupantes (2003/2004)**  
**da Cátedra Vilmar Faria**  
**de Estudos Latino-Americanos.**

*Débora Messenberg Guimarães*  
*Eugenio Espinosa*  
*Héctor Alimonda*  
*José Flávio Sombra Saraiva*  
*Mauro Pereira Porto*



**Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais  
Sede Acadêmica Brasil**

SCN · Quadra 06 · Bloco A · Sala 602 · Edifício Venâncio 3000

CEP: 70716-900 · Brasília-DF

Telefax: (5561) 328-1369 · 328-6341

E-mail: [flacsobr@flacso.org.br](mailto:flacsobr@flacso.org.br)

[www.flacso.org.br](http://www.flacso.org.br)

**Convênio:**

CNPq/CAPES/FLACSO-Brasil (2002)

“O presente trabalho foi realizado com o apoio da CAPES, entidade do Governo Brasileiro, voltada para a formação de recursos humanos e do CNPq, uma entidade do Governo Brasileiro, voltada ao desenvolvimento científico e tecnológico”.

**Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI)**

Caixa Postal 4.400

CEP: 70919-970 · Brasília-DF

[www.ibri-rpbi.org.br](http://www.ibri-rpbi.org.br)

Copyright © FLACSO / IBRI / ABARÉ, 2004

ISBN 858990604-3

**Ficha Catalográfica**

Diálogos sobre a Pátria Grande / Ayrton Fausto, José Flávio Sombra Saraiva, organizadores. – Brasília : Flacso-Brasil, IBRI, Abaré, 2004.

180 p.; 23 cm.

1. Relações internacionais. 2. Competência internacional. Cooperação internacional. I. Fausto, Ayrton. II. Saraiva, José Flávio Sombra. III. Título

CDU 327  
327-1

# Sumário

<b>Apresentação</b> . . . . .	7
<i>Ayrton Fausto</i>	
<b>Prefácio</b>	
À guisa de prefácio: pela integração latino-americana da educação e da pesquisa . . . . .	11
<i>José Flávio Sombra Saraiva</i>	
<b>Parte I – Textos</b>	
Continuidades patrimonialistas no modelo sociopolítico brasileiro . . . . .	16
<i>Débora Messenberg Guimarães</i>	
Cultura política e democracia na América Latina . . . . .	39
<i>Mauro Pereira Porto</i>	
La cooperación internacional en las relaciones internacionales de Cuba . . . . .	59
<i>Eugenio Espinosa</i>	
Um novo ensaio estratégico argentino-brasileiro: possibilidades e limites . . . . .	83
<i>José Flávio Sombra Saraiva</i>	
Una herencia en Manaos (anotaciones sobre historia ambiental, ecología política y agroecología en una perspectiva latinoamericana) . . . . .	99
<i>Héctor Alimonda</i>	

## **Parte II – Construção do SIEL e da Cátedra Vilmar Faria de Estudos Latino-Americanos**

### **A Proposta**

Sistema de Intercâmbio de Especialistas Latino-Americanos (SIEL) FLACSO/Sede Acadêmica Brasil . . . . .	120
---------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

### **O Convênio**

Convênio de Cooperação Celebrado entre CNPq/CAPES/FLACSO-Brasil . . . . .	129
---------------------------------------------------------------------------	-----

### **Instalação do Comitê Científico**

Ata da Instalação do Comitê Científico da Cátedra Vilmar Faria de Estudos Latino-Americanos . . . . .	134
Plano de Trabalho e Orçamento – 2003 – Convênio CNPq/CAPES/FLACSO-Brasil . . . . .	135

### **A Chamada**

Chamada SIEL 001/2003 . . . . .	136
---------------------------------	-----

### **Propostas Aprovadas em 2003**

Ata da 2ª Reunião do Comitê Científico da Cátedra Vilmar Faria de Estudos Latino-Americanos . . . . .	146
-------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

### **A Operacionalização**

Termo de compromisso entre os ocupantes da Cátedra Vilmar Faria de Estudos Latino-Americanos selecionados na chamada SIEL 001/2003 e a FLACSO-Brasil (gestora) e demais instituições envolvidas (do ocupante e beneficiária) . . . . .	165
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

<b>Avaliações e Comentários Preliminares . . . . .</b>	<b>171</b>
--------------------------------------------------------	------------

### **Anexo**

Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones III Cumbre Presidencial Sudamericana . . . . .	177
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

# **Um novo ensaio estratégico argentino-brasileiro: possibilidades e limites<sup>1</sup>**

*José Flávio Sombra Saraiva*

## **À guisa de introdução: as relações internacionais entre a sociedade nacional e o Estado**

A dimensão societária das relações internacionais chegou tarde aos estudos atinentes às interações entre estados, culturas e nações. As primeiras gerações de teóricos e historiadores preferiram abordar o poder, a ordem e a desordem bem como o binômio guerra-paz como os temas nobres da nascente disciplina. Tais conceitos permitiam conferir especificidade à nova área, que ensaiava não ser encapsulada, de forma monopólica, pelos cânones tradicionais da ciência política, da diplomacia prática, da história áulica e do tratadismo jurídico.

Em torno desses grandes temas floresceram, ao longo das décadas posteriores à Grande Guerra (1914-1918), as grandes teorias e os primeiros debates. A obra seminal de Edward Carr sobre o entreguerra viria coroar, no final dos anos 1930, o primado das causalidades materiais nas relações internacionais.

Disciplina infanta, as relações internacionais – como disciplina acadêmica – caminham para a sua adolescência efervescente. A aproximação do seu centenário, nas décadas que se aproximam, faz-se momento propício para pensar e revisitar o peso das

---

<sup>1</sup> O presente estudo foi apoiado pela FLACSO-Brasil, nos marcos da Cátedra Vilmar Faria, o que permitiu uma visita de estudo a Argentina, em fins de 2003.

sociedades nacionais na vida internacional. Há ainda uma forte lacuna de conhecimento e método nessa área. Foi preciso que a chamada “escola inglesa” das relações internacionais inaugurasse, com a proposição do conceito de “sociedade internacional”, a via das interações biunívocas entre as formas sociais internas e externas dos estados e o lastro cultural que viria promover um sentido mais social e cultural à vida internacional. Mas essas discussões, consolidadas nas tradições teóricas advindas dos debates realizados por autores como Martin Wight, Hedley Bull, Herbert Butterfield e Adam Watson, ainda estão abertas e merecem revisão.

A teoria clássica do realismo político nas relações desenvolveu a tese segundo a qual o peso diferenciado dos Estados nas relações internacionais seria definido quase apenas pelos dados materiais. A força do produto interno, a capacidade militar instalada, as plataformas tecnológicas, entre outros fatores, se imporiam na identificação dos Estados dotados de excedentes de poder internacional.

### **Por uma nova dimensão societária das relações Argentina-Brasil**

Cabe notar, no entanto, que a mera acumulação dos balanços econômicos e estratégicos clássicos não são suficientes para o escrutínio do peso relativo de certos Estados nas relações internacionais. A história mais recente do sul do continente americano oferece um fabuloso exemplo do quanto as relações internacionais não podem ser mensuradas apenas pela materialidade das armas estocadas ou pelo produto industrial posto em marcha no processo econômico dos Estados.

Não se deve negar que o Brasil e a Argentina, apesar do esforço de retomada gradual da normalidade econômica nos anos de 2003 e 2004, não apresentam um perfil muito elevado nas leituras do realismo clássico das relações internacionais. Basta olhar para os últimos anos para se perceber que o panorama que se divisa não é tão animador. Persiste uma dinâmica de crescimento baixo e descontínuo, instabilidade cambial, juros elevados e sistemática perda do poder aquisitivo do mercado interno. O alto endividamento público aprisiona ambos os países à lógica financeira, deixando-os reféns de movimentos especulativos e turbulências no cenário externo.

Da mesma forma, os setores empresariais nacionais de ambos os países vêm enfrentando problemas graves como a ausência – particularmente nos caso argentino, mas também no caso do Brasil – de um projeto autônomo de inserção internacional. As visões de curto prazo desses setores, associado ao fato de a base nacional do capitalismo da produção em ambos os países está cada vez mais reduzida, parece valer ver que esses países não têm condições de encetar um projeto ativo de inserção global.

Por outro lado, deve-se reconhecer que há, no plano da política internacional do Brasil e da Argentina, uma mudança de qualidade com implicações extraordinárias nas transformações internacionais que se processaram no Cone Sul das Américas a partir de 2003. Pareceria até, ao observador desavisado, que há uma contradição fundamental entre a economia e a política internacional dos dois países. Na economia, permanece a vulnerabilidade. No plano político, os dois países caminham para uma concertação estratégica jamais ocorrida na história da América Latina.

Índices de toda ordem indicam essa mudança de rumo. Exemplos de toda ordem demovem a idéia de que as políticas exteriores do Estados são apenas a resultante matemática do realismo vulgar que soma produto interno e armas estocadas.

### **Argentina-Brasil: novo marco no relacionamento bilateral**

O que está em curso na região austral da América Latina? Um novo padrão nas relações internacionais com profundas implicações teóricas e práticas para a história da região. Em primeiro lugar, as inclinações sul-americanas das políticas exteriores do Brasil e da Argentina fizeram-se presentes, de forma crescenté, nos discursos políticos dos novos líderes sub-regionais – Lula e Kirchner – bem como na gestão prática das diplomacias.

Em segundo lugar, o Mercosul empreendeu retomada conseqüente ante os novos interesses engendrados, social e politicamente, nas bases das duas sociedades. A Argentina e o Brasil acabavam de renovar, pela via democrática, seus governos nacionais. No Brasil, a oposição alcançava, depois de muito se preparar, o poder nacional. Na Argentina, o menenismo sofria golpe duro com a chegada de Néstor Kirchner à Casa Rosada.

Em terceiro lugar, e mais importante, está o relance mais espetacular dos ventos frescos que sopraram nas relações internacionais do Cone Sul e que modificaria a geografia das Américas foi a frente comum, engendrada pelo Itamaraty e pelo Palácio de San Martín, contra a integração assimétrica do continente. A vitória argentino-brasileira nas negociações resultantes da Reunião de Miami, em meados de novembro de 2003, bem como na Reunião de Buenos Aires de março de 2004, confirmou a tese que a “Alca flexível” conferia mais liberdade aos 34 países membros em assumir diferentes níveis de compromissos. Era um sinal de derrota para a diplomacia norte-americana e para aqueles países latino-americanos, como o México e o Chile, que haviam enveredado em programas de integração mais rígidos com os Estados Unidos.

Os observadores da experiência histórica das relações internacionais da América Latina não nutrem muita surpresa acerca dos novos posicionamentos argentino-brasileiros em relação ao mundo que os rodeia e aos problemas globais. Afinal, não é sequer original o arremetimento de forças sub-regionais para o enfrentar o “gigante do Norte”.

Estudos clássicos como os de Juan Carlos Puig e José Paradiso, na Argentina, bem como de Hélio Jaguaribe, Moniz Bandeira e Amado Cervo, no Brasil, já haviam demonstrado, para períodos históricos anteriores, o mecanismo de formação de consensos no Cone Sul ante ameaças externas à inserção autônoma dos dois grandes Estados da América meridional. Mais recentemente, a dissertação de mestrado de Carlos Eduardo Vidigal e as teses doutorais de Antonio José Barbosa, Luiz Fernando Ligiero e Tânia Pechir Gomes Manzur são elucidativas acerca da construção de tais consensos sub-regionais, mesmo em tempos nos quais não havia exatamente um processo de integração em curso como o Mercosul.

Mas há algo novo no ar. Basta ver os termos do Consenso de Buenos Aires (2003) em relação aos esforços retóricos e práticos vivenciados pelas lideranças políticas em momentos anteriores de aproximação argentino-brasileira. Há uma inédita vontade política dos dois presidentes no sentido do trabalho junto, articulado, de forma cooperativa, orientando ações e táticas na mesma direção.

Há, antes de tudo, uma operação diplomática e comercial posta em marcha nas diferentes frentes de negociação, do Conselho de Segurança das Nações Unidas, passando pelas táticas dos corredores da Reunião

da OMC em Cancun (2003) aos votos concertados de abstenção na resolução que puniu Cuba na Comissão de Direitos Humanos da ONU (2004). Da mesma forma, a expressa originalidade da Ata de Copacabana (2004), assinada pelos dois presidentes, evidencia esforço inédito de construção de uma concertação estratégica entre os dois países, apesar dos constrangimentos internos de cada país e da vulnerabilidade econômica a que ambos estão submetidos.

Mais recentemente, nos marcos das negociações multilaterais na OMC no que se refere à eliminação dos subsídios agrícolas tanto quanto nas negociações do Mercosul com a União Européia, Argentina e Brasil estiveram atuando de forma conjunto de maneira incontestada. A carga de negociações comerciais externas de ambos os países vem se ampliando nos últimos dois anos, apesar das assimetrias entre as duas economias. No período mais recente dos últimos meses, novos e crescentes sócios na mesma latitude, com a África do Sul e a China, vêm ganhando densidade na pauta política e comercial de ambos os países.

A convergência estratégica entre os dois parceiros ocorre por meio da articulação de uma visão mais objetiva das relações internacionais e do distanciamento em relação aos sonhos kantianos de uma ordem internacional reformada pela governança global liberal, falha já nos fins dos anos 1990. Esse modelo, embora radicalizado na Argentina de Menem, esteve também presente, em menor grau, na inserção internacional do Brasil dos anos 1990, como o demonstrou Cervo.<sup>2</sup>

Em alguma medida, o governo Lula se aproxima, mas também o de Kirchner, do conceito do Estado logístico no qual o comércio exterior, puxado por uma política exterior mais ativa, tem peso extraordinário. O conceito de Estado logístico supõe a superação tanto do modelo de inserção liberal desenfreada quanto do desenvolvimentismo nacionalista de antes. Por esse novo paradigma, o repasse de responsabilidades do Estado empresário cabe mais à sociedade. Essa estratégia não significa, no entanto, o rechaço do empreendimento estatal, desde que este apresente capacidade de construir competitividade sistêmica global. São dois os componentes da formulação logística posta em marcha: por um lado, advoga-se

---

2 CERVO, Amado, "Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático", *Revista Brasileira de Política Internacional*, 46 (2), 2003, p. 22.

a construção de meios de poder e, por outro, sua utilização para fazer valer vantagens comparativas de natureza intangível, como a ciência, a tecnologia e a capacidade empresarial.<sup>3</sup>

Isso significa dizer que as negociações comerciais multilaterais lideradas pela Argentina e pelo Brasil a partir da posse dos dois novos presidentes têm um sentido mais sistêmico e menos conjuntural. Elas estão voltadas para a superação da dependência estrutural em relação aos fluxos financeiros voláteis internacionais e orientados para a superação da crise de financiamento e poupança internas.

Argentina e Brasil, nesse sentido, orientam-se politicamente no sentido de refrear, por meio da construção de novas estruturas anti-hegemônicas bem diferentes do velho idealismo Sul-Sul, um novo patamar para a negociação dos interesses comerciais Sul-Sul. A retomada dos contatos da Argentina com a Ásia, com as visitas do Chanceler Bielsa ao norte de África e à China, mostram esse esforço. A formação do G3 ou IBSA – grupo de concertação composto pela Índia, Brasil e África do Sul – é outro exemplo. O relançamento da chamada “política africana” do Brasil pelo governo Lula tem, evidentemente, a marca da retomada do braço sul-atlântico do comércio internacional do Brasil, além da formação de novas alianças para utilizá-las nos grande foros globais e multilaterais, apesar da retórica recursiva da “africanidade brasileira”.<sup>4</sup>

### **Na direção de um novo consenso Argentina-Brasil: as sociedades nacionais e as causalidades múltiplas**

A pergunta a mais conseqüente para o analista é aquela que evoca as razões em torno das quais esse novo consenso argentino-brasileiro pôde ser estabelecido. O esquema teórico do sistema de causalidades, como lembraria Pierre Renouvin, é útil para averiguar esse momento auspicioso do encontro entre as duas sociedades mais complexas da sub-região platina. As causalidades profundas são várias. Recordá-las se faz necessário para a compreensão do

---

3 Idem, *ibidem*. Ver também meu estudo apresentado “Do Federalismo Centralista ao Paradigma do Federalismo Cooperativo” no Workshop sobre *Federalismo y Relaciones Internacionales: Argentina, Brasil y México*, Conselho Argentino de Relações Internacionais (CARI) e BID-INTAL, Buenos Aires, 30 e 31 de agosto de 2004.

4 SARAIVA, José Flávio S., “Política exterior do governo Lula: o desafio africano”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 45 (2), 2002, pp.5-25.

curso comum que alimenta as transformações em curso, como também para o entendimento da permanência de certos vícios e desconfiâncias do passado.

Embora nem todas as causalidades a seguir apontadas tenham tido o mesmo peso político na construção do consenso argentino-brasileiro, elas servem de balizadoras para o debate em curso. Ademais, não se pretende estabelecer o peso relativo de cada uma delas uma vez que todas elas atuam em conjunto. Isolar variáveis, nesse caso, não parece ser a melhor operação metodológica para resolver o problema.

A primeira causalidade incide sobre o quadro de expectativas geradas por ambas as sociedades nacionais no processo de escolha dos seus novos mandatários. No caso brasileiro, Lula foi eleito com apenas dois grandes argumentos que balizaram sua chegada ao Palácio do Planalto. Internamente, propunha-se superar o déficit social e trazer uma grande parte dos brasileiros, à margem do consumo e da cidadania, para o bem-estar. O número arrasador desses brasileiros, em torno de 30 milhões, era um fato que envergonhava o país.

No plano externo, o Brasil deveria, segundo Lula, atenuar a vulnerabilidade estratégica e econômica por meio da posta em marcha de uma política exterior altiva, capaz de mudar os padrões de ação servil à especulação internacional que advinham do modelo anterior de inserção internacional do país. Na Argentina, apesar de fatores próprios que justificam dinamicidade e complexidade à chegada de Kirchner à Casa Rosada, não se deve descartar que os dois grandes argumentos da campanha de Lula estava também na proposta programática de campanha do novo presidente argentino. O programa Fome Zero é um exemplo claro. A idéia de que os argentinos não pagariam pela crise provocada, em parte, pelos especuladores internacionais era outra que combinava com a proposta de Lula de rever o modelo de inserção internacional do Brasil.

Dessa forma, os desafios maiores de ambos os novos presidentes fizeram-se muito próximos senão coincidentes. A plataforma ideológica foi a mesma, antes e depois de assumirem a presidência. Ambos eram contra o Consenso de Washington. Foram eleitos para modificar os padrões das reformas liberais ocorridas não apenas na Argentina e no Brasil, mas na América Latina no seu conjunto, nos anos 1990.

Esses elementos comuns facilitaram a aproximação dos dois países. A sociedade argentina olhava o exemplo brasileiro, uma vez que a eleição fora anterior no tempo (ainda em fins de 2002), e vice-versa. No Brasil, o grupo político que chegou ao governo em janeiro de 2003 viu na hipótese de eleição de Menem uma ameaça ao avanço das novas projeções externas do Brasil. Temia o Brasil uma norte-americanização intensa da Argentina e um forte retrocesso na dimensão estratégica do Mercosul.

A desconfiança em relação a Menem levou a que o grupo do PT no núcleo duro do governo Lula trabalhasse abertamente pela eleição de Kirchner. Mesmo com as reservas do Itamaraty e o receio de certos setores políticos com o alto risco de apoiar um candidato com chances não muito claras de chegar ao poder, Lula convidou o então candidato Kirchner para uma visita que já tinha conotações de visita de novo chefe de Estado, em momento no qual a própria sociedade argentina demonstrava nutrir certas dúvidas acerca do eventual ganhador de um eventual segundo-turno nas eleições presidenciais de 2003.

Mais do que isso. A visita do presidente Néstor Kirchner ao Brasil em junho de 2003 foi prova elucidativa da sinergia existente entre os dois novos governos e seus gestores. A declaração à imprensa do presidente Lula fala por si mesmo, em termos além da linguagem clássica da diplomacia brasileira:

“É uma honra e uma grande alegria receber, em Brasília, o Presidente da Nação Argentina, Néstor Kirchner, na primeira viagem que faz ao exterior após sua posse...O Presidente Kirchner e eu pretendemos valorizar ao máximo as iniciativas que resultem em benefício concreto para nossas duas sociedades. Por isso, determinamos a nossos Ministros que examinem as possibilidades de cooperação em políticas públicas na área social e a promoção de parcerias nas áreas educacional, cultural, científica e tecnológica...”<sup>5</sup>

Uma segunda causalidade advém da sinergia pessoal que foi rapidamente construída entre os dois líderes e desses líderes com as massas populares. Mesmo sem querer apenas reproduzir as noções de carisma político ou de simples apologia do “messianismo”,

---

5 BRASIL, Ministério das Relações Exteriores, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, 92, primeiro semestre de 2003, pp.133-134.

Lula e Kirchner têm alguns desses traços e fizeram com que a vontade política pessoal se tornasse objetivo de Estado. Produziram ilusões redentoras comuns sobre as possibilidades externas dos dois países. Mas ambos os presidentes compartilharam a capacidade de fazer dessa vontade uma agenda viva, permanente e estratégica.

A dimensão simbólica dessa sinergia não pode ser subestimada, em momento de bonança e de crises conjunturais, como aquelas que na metade de 2004 apareceu em torno das barreiras levantadas pela Argentina a produtos industrializados do Brasil tais como geladeiras, fogões, calçados e automóveis. Kirchner sempre poupou Lula, mesmo ao insistir que o Brasil não pode ser instrumento da infantilização da Argentina e de regressão da mesma a padrões antigos e obsoletos da agroexportação.

A noção de dever histórico e oportunidade excepcional, do ponto de vista político, para reinventar a parceria estratégica entre os dois países vem sendo tônica do discurso de Lula, acompanhando as visões de Kirchner:

“Penso que o Presidente da Argentina e o Presidente do Brasil têm, possivelmente, a mais extraordinária oportunidade, desde que a Argentina existe e desde que o Brasil existe, de tornar essa integração uma coisa efetiva e muito real.”<sup>6</sup>

As diplomacias profissionais, de forma obediente e hierárquica, cumpriram as novas missões. Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães e Marco Aurélio Garcia passaram a operar a formulação da estratégia externa do Brasil. Na Argentina, têm-se a noção de que não há um grupo orgânico como o que se vê em Brasília. Mas percebe-se que há um grau de coordenação nessa matéria que é claramente mantida por Kirchner e poucos assessores. Apesar de pequenas resistências de servidores diplomáticos mais vinculados ideologicamente aos governos anteriores, especialmente à administração Cardoso, a gestão diplomática ganhou os contornos políticos sugeridos pelas campanhas dos dois presidentes eleitos.

Dois exemplos podem ser oferecidos no sentido da verificação do alto de convergência político-diplomático entre os dois países. No primeiro, resultante da estratégia comum de defesa e ampliação do espaço do agro-negócio argentino-brasileiro ante as regras excepcionais

---

6 BRASIL, Ministério das Relações Exteriores, *Resenha.....*, Idem, p. 134.

que ainda vinham regendo o comércio internacional, Argentina e Brasil atuaram e seguem atuando em coordenação elevada. Redrado, na Casa de San Martín, e Amorim, na Casa de Rio Branco, atuaram de forma modelar, nas últimas negociações da OMC em Genebra, em agosto de 2004, no sentido da redução gradual e eliminação mesma de subsídios agrícolas no mundo. O acordo firmado em Genebra vai significar aumento de aproximadamente US\$ 10 bilhões nas vendas de produtos brasileiros no exterior, segundo estimativas do ministro das relações exteriores Celso Amorim. E como lembro o chefe da missão brasileira na OMC, o Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa:

“Não basta mais o consenso entre americanos e europeus. Há uma nova matriz, o G20. Essa coalizão não se limita a criticar ou obstruir. Tem propostas concretas. Espero que a mudança seja permanente.”<sup>7</sup>

O segundo exemplo está nas relações bilaterais argentino-brasileiras. Mesmo na crise gerada pela ameaça argentina de redução das importações advindas do Brasil, o governo daquele país – especialmente sob a batuta competente do Ministro Lavagna, cuja marca nas relações com o Brasil vem sendo de forte prudência tática, mas nítido engajamento estratégico – manteve canais permanentes de negociação. A criação de negociações voltadas para o tema da formação das cadeias produtivas no Mercosul, por exemplo, emergiu a partir dessa mesma crise. O novo nas relações argentino-brasileiras é, em certa medida, a desdramatização das crises inerentes à construção da aliança. Aliás, como lembrou o presidente Lula na mesma ocasião da visita de Kirchner ao Brasil:

“A integração não pode ser vista apenas do ponto de vista comercial. Ela tem de ser política, tem de ser econômica, tem de ser comercial. Tem de ser social e ao mesmo tempo comercial. Mas, para que haja integração, tão sonhada por Vossa Excelência, por mim e por outros governantes da América do Sul, é necessário que tenhamos em conta a necessidade da integração física do nosso continente. Não haverá integração sem estradas. Não haverá integração sem pontes. Não haverá integração sem a convicção política dos dois governos.”<sup>8</sup>

---

7 “Negociações de US10 bilhões”, *Correio Braziliense*, 8 de agosto de 2004.

8 BRASIL, Ministério das Relações Exteriores, *Resenha...*, idem, p. 134.

Uma terceira relevante causalidade relaciona-se à situação do Mercosul. Sem uma estratégia comum externa bem definida nos anos anteriores à posse dos dois novos presidentes, passando por mais uma das suas crises endêmicas, o Mercosul reencontrou sua identidade com Lula e Kirchner.

A reanimação do Mercosul é certamente um dos elementos mais visíveis da nova concertação argentino-brasileira. Voltou a ser um eixo relevante para a estratégia comum dos dois países. Preencheu um vazio ideológico que existia no final do mandato de Fernando Henrique Cardoso, quando o Mercosul ficou uma forma sem conteúdo, por razões múltiplas e não apenas geradas pelo desinteresse brasileiro em dar mais institucionalização ao processo de integração platina.

A instrumentalização do Mercosul como uma plataforma do agir juntos no cenário internacional já trouxe frutos para as duas várias iniciativas comuns dos governos Lula e Kirchner. Resolveram, Argentina e Brasil, atuar mais diretamente nas possibilidades de formar um amplo mercado comum na América do Sul envolvendo o Mercosul com a Comunidade Andina. Aceleraram os dois países suas lideranças no Mercosul de forma a tentar garantir, particularmente a partir dos inícios de 2004, a possibilidade de por em marcha, dez anos depois das primeiras tratativas, o acordo de livre-comércio entre o Mercosul e a União Européia. Agiram os dois países, de forma clara, na superação dos impasses políticos na Bolívia, garantido a posse do presidente Mesa e descartando um banho de sangue no vizinho sul-americano. O Brasil, com o apoio argentino, monitorou a crise venezuelana em sua fase mais aguda, evitando intervenções norte-americanas no encaminhamento do “imbróglio” político em que se meteu o presidente Chavez.

### **Três problemas na concertação societária argentino-brasileira**

Os três fatores anteriores, ao animarem a nova página das relações argentino-brasileiras, são acompanhados por outros fatores menos otimistas para a parceria estratégica que está em formação entre os dois países. Alguns desses problemas já se manifestam e devem ser observados pelo processo decisório na Argentina e no Brasil, tendo em vista o adequado equacionamento antes que se avolumem no tempo.

Em primeiro lugar, há um sentimento que se amplia na sociedade brasileira, em especial em setores mais esclarecidos da opinião pública favoráveis ao governo Lula, de que a Argentina vem sendo mais ousada no sentido da articulação da sua política exterior com a política econômica. A ausência de semelhante equilíbrio entre as duas políticas estaria comprometendo os êxitos da política externa brasileira. As negociações com o FMI, especialmente no capítulo do superávit fiscal, vêm preocupando setores preocupados com o crescimento econômico no Brasil.

Crescimento negativo e superávit fiscal da ordem de cerca de 5%, praticamente o dobro do argentino, associado a níveis crescentes de desemprego, vulnerabilizam a política externa do Brasil. O esforço de negociação de interesses comuns na formação de coalizões internacionais como aquelas que deram origem ao G20, no qual ambos os países jogaram papel protagônico, padece diante dos baixos índices de crescimento do Brasil. A tendência, ademais, será de crescimento econômico no Brasil não tão elevado, apesar do renascimento do PIB do Brasil a partir do segundo trimestre de 2004, seguindo relativamente inferior ao crescimento mundial previsto e mesmo em relação a muitos países do continente latino-americano.

Os negociadores internacionais e os adversários da política internacional do Brasil e da Argentina estão bem informados dessa vulnerabilidade e já a exploram politicamente. Crítica recente de analista brasileiro das relações econômicas do Brasil é explícita, ao se referir ao encontro entre Lula e Kirchner no contexto da Assembléia Geral das Nações Unidas em 21 de setembro de 2004:

“Ao comemorar o encontro entre Lula e Kirchner em Nova York, Amorim disse que, ‘em vez de brigar por uma geladeira mais competitiva no Brasil ou menos competitiva na Argentina’, deveria haver uma ‘geladeira do Mercosul, que seria a mais competitiva do mundo’. Para tanto, propôs que o BNDES financie importações argentinas e a integração das cadeias produtivas. A fala do ministro contém duas impropriedades. A primeira é que a incorporação dos setores industriais é decisão voluntária das empresas... A segunda impropriedade está em oferecer o BNDES para fazer o que seu estatuto impede: financiar importações... Traçar um futuro conjunto aos dois países é melhor que cada um por si, como concluíram EUA,

México e Canadá, na Nafta, e os europeus na EU, mas cada país só se deu as mãos depois que já haviam resolvido problemas internos que ninguém de fora saberia fazer melhor.”<sup>9</sup>

A conclusão de Antônio Machado, em sua crítica ao que ele chama de excesso de “reverência” e tolerância em relação às pressões argentinas sobre as exportações brasileiras, são diretas e certamente expressa um setor, que ainda que minoritário no Brasil, é articulado politicamente:

“Brasil está nesta situação. Cobrir de carinho o parceiro é uma coisa, outra é encher a bola de quem procura o Mercosul antídoto para problemas internos que os sócios do bloco não criaram nem por eles são responsáveis.”<sup>10</sup>

Em segundo lugar, aparecem pequenas diferenças conceituais na política exterior argentina em relação a brasileira no que tange à reforma do sistema das Nações Unidas. No que se refere ao assento que o Brasil julga natural no Conselho de Segurança dessa instituição, as percepções argentinas sobre esse lugar natural não são as mesmas do Brasil. Ao contrário, o Palácio de San Martín insiste que o tema deverá ser melhor discutido e que o lugar da Argentina naquele Conselho, como membro-permanente, não está descartado.

Mesmo o gesto brasileiro de convidar um diplomata argentino para ser incluído na delegação do Brasil nos trabalhos como membro não-permanente do Conselho de Segurança, pelo biênio 2004-2005, não surtiu o efeito esperado pelo Itamaraty. Há indícios de que a manobra foi vista por vários setores esclarecidos da Argentina como uma forma de cooptação de valor duvidoso. A tática brasileira de incluir um delegado argentino poderia ser entendida, como de fato o foi por setores diplomáticos daquele país, como uma forma de aliviar as divergências nessa matéria.

*Last but not least*, emergem críticas na Argentina à utilização política, no governo Lula, do instrumento dos financiamentos do BNDES para o apoio à constituição da infra-estrutura sul-americana. O descompasso entre o gesto retórico e a prática dos financiamentos desse grande bando de desenvolvimento brasileiro estaria criando mais embaraços que cooperação na formação da área sul-americana de países.

9 MACHADO, Antônio, “Reverência demais”, *Correio Braziliense*, 22 de setembro de 2004, p. 10.

10 Idem, *ibidem*.

No fundo, esse problema leva diretamente ao tema da relação entre a boa imagem do Brasil de Lula na região sul-americana e suas reais possibilidades de meios em fazer dessa imagem ação prática cooperativa. Essa é uma tensão que não tem um encaminhamento satisfatório por parte de setores diplomáticos argentinos que vêem no gesto brasileiro uma pretensão arriscada de liderança sul-americana sem meios. Uma incipiente irritação de diplomatas e empresários de países vizinhos do Brasil na América do Sul já haveria chegado aos ouvidos de lideranças políticas em Buenos Aires e passaram a ser utilizadas na chancelaria argentina como uma arma diplomática contra o Brasil.

### **À guisa de conclusão: para além de um mero ensaio estratégico**

Apesar dos elementos de preocupação anteriormente citados, vale a pena seguir o compasso da cooperação em alto nível entre Brasília e Buenos Aires. As sinergias são elevadas no seio das sociedades e nas lideranças políticas. É também certo lembrar que a nova concertação Lula-Kirchner permitiu alguma consistência própria ao projeto estratégico do Mercosul. Isso é original em relação aos ensaios de construção de uma estrutura mais permanente de concertação entre os dois países no passado.

O capital político ainda persiste e está a favor dos consensos e não dos dissensos. Oxalá as diplomacias e as lideranças políticas saibam preservar e ampliar o que já se fez. Seria lamentável ter de recomeçar, depois de um ensaio de concertação, um novo ciclo de desconfianças mútuas e competição improdutiva na América meridional.

As universidades, particularmente nos cursos de graduação e pós-graduação em Relações Internacionais, no Brasil e na Argentina, devem ser parte importante na retro-alimentação da concertação que foi iniciada nas novas relações Argentina-Brasil. Instituições com honorabilidade latino-americana com a FLACSO, ao lado de tantas outras, devem dar sua contribuição, quando chamadas ou não, ao redesenhar desse novo capítulo das relações argentino-brasileiras.

Ao envolver setores mais ricos e diversificados das sociedades nacionais, o ensaio estratégico argentino-brasileiro tem todas as condições de ir além do ensaio para se tornar uma estrutura duradoura nas relações internacionais da América Latina.

Se isso vier a acontecer, os rumos da história do Cone Sul serão outros. E também se terá derrubada a mitologia realista clássica das relações internacionais referida nos primeiros parágrafos desse caotítulo. Nesse caso, estaria sendo inaugurada também uma maneira mais rica de ver e analisar as relações internacionais, em torno da qual a força das sociedades domésticas ocupam, com toda sua complexidade, um lugar de destaque.

### **Referências bibliográficas**

BARBOSA, Antonio José, “O Parlamento e a Política Externa do Brasil, 1961-1967”. Brasília: Universidade de Brasília, 2000. (tese de doutorado).

CERVO, Amado & BUENO, Clodoaldo, *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora da UnB/Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), 2001.

CERVO, Amado, “Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático”, *Revista Brasileira de Relações Internacionais*, 46 (2), 2003, pp. 5-25.

ESCUDE, Carlos, *Realismo periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina*. Buenos Aires: Planeta, 1992.

FIGARI, Guillermo Miguel. *Pasado, presente y futuro de la política exterior argentina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1993.

MANZUR, Tânia Pechir Gomes, *Opinião pública e política exterior nos governos Jânio Quadros e João Goulart (1961-1964)*. Brasília: Universidade de Brasília, 2001. (tese de doutorado)MIRANDA, Roberto Alfredo, “Argentina: autonomia en tiempos de crisis”, *Relaciones Internacionales*, 12 (24), 2003, PP. 127-140.

PARADISO, José, *Debates y trayectorias de la política exterior argentina*. Buenos Aires: Editorial Planeta Argentina, 1993.

PUIG, Juan Carlos, “La política exterior Argentina: incongruencia epidérmica y coherencia estructural”. In PUIG, Juan Carlos e outros, *América Latina: políticas exteriores comparadas*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1984.

RENOUVIN, Pierre, *Histoire des relations internationales*. Paris: Hachette, 1994.

SARAIVA, José Flávio S. (ed), *Foreign Policy and Political Regime*. Brasília: IBRI, 2003.

\_\_\_\_\_. *Relações Internacionais – dois séculos de história*. Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), 2001. 2 volumes.

\_\_\_\_\_. “A política exterior de Lula: o desafio africano”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 45 (2), 2002, pp. 5-25.

SOUTO MAIOR, Luiz A. P., “Desafios de uma política externa assertiva”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 46 (1), 2003, 12-38.

VIDIGAL, Carlos Eduardo, *Integração Brasil-Argentina: O primeiro ensaio (1950-1962)*. Brasília: Universidade de Brasília, 2000. (dissertação de mestrado)