

# AS RELAÇÕES ARGENTINO-BRASILEIRAS: IDENTIDADE COLETIVA E SUAS IMPLICAÇÕES NO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO MERCOSUL

Comin, Daniela Cristina, Tullo Vigevani. – Inter-áreas – Humanas – Departamento de Ciências Políticas e Econômicas – Faculdade de Filosofia e Ciências – Campus de Marília.

As relações argentino-brasileiras sempre foram marcadas por rivalidades em razão da disputa pela hegemonia na região da Bacia do Prata. Porém, sobretudo após meados da década de 1980, essa cultura de rivalidade é superada por uma outra de cooperação. Contudo, essa superação deve ser vista como resultado de um processo que já vinha se desenvolvendo anos antes e, através do qual, foi possível ir se desconstruindo as antigas noções de ameaça. Exemplo disso foi a assinatura em 1979 do Acordo Tripartite o qual solucionou a questão da construção das usinas de Corpus e Itaipu, a postura brasileira frente à guerra das Malvinas e a cooperação desenvolvida na área nuclear com a assinatura de um acordo em 1980 (MONIZ, 1995).

Além disso, foi de fundamental importância a redemocratização visto que possibilitou uma convergência das políticas externas argentino-brasileira na medida que ambas buscavam a consolidação da democracia (COSTA VAZ, 2002). Havia ainda o desafio comum de encontrarem novas saídas econômicas frente a um contexto marcado pelo “desencadeamento dos processos de globalização financeira e de reestruturação produtiva” nos países centrais (OLIVEIRA, 2003, p.53) e à crise da década de 80, cujos efeitos foram sentidos de maneira drástica pelos países da periferia deixando claro que o modelo de desenvolvimento via substituição de importações havia se esgotado.

Portanto, vários fatores de ordem externa e interna contribuíram para que fosse criado um clima de maior cooperação entre Argentina e Brasil e, concomitantemente uma mudança de suas respectivas visões quanto a seus papéis no cenário internacional e do papel que outro representava para si nesse contexto. Assim, houve uma mudança estrutural onde os países passaram de rivais a sócios.

Porém, embora houvesse convergências as quais se traduziram no interesse mútuo de darem início a um processo integrativo, cada país imprimia valores diferentes à integração derivados das especificidades políticas e econômicas de cada país. Para a Argentina, por exemplo, a integração sempre teve uma valoração mais econômica enquanto que o Brasil lhe atribuía maior importância política. Além disso, Lafer (1997) aponta para uma diferença importante no plano valorativo o qual reflete nas duas políticas externas: uma Argentina mais inclinada para o Ocidente e um Brasil mais plural e em busca de um modelo próprio. Não foi possível assim, uma identificação total entre os respectivos interesses argentinos e brasileiros durante o processo de negociação e implementação do bloco, de forma que cada negociador agiu em prol dos interesses de seu país.

Nesse sentido, a primeira hipótese desse trabalho é que, a escolha por um caráter intergovernamental do MERCOSUL em oposição à constituição de órgãos supranacionais que exigiriam aos países cessão de parcela de suas soberanias, deveu-se à não-formação de *uma identidade coletiva mercosulina* entre os negociadores.

Contudo, ao se assumir que não havia essa *identidade mercosulina*, não implica em desconsiderar o papel exercido pelos negociadores, pelo contrário, eles serão aqui considerados como atores fundamentais para a constituição da cooperação entre Argentina e Brasil no âmbito do MERCOSUL na medida em que a interação entre eles gerou percepções que influenciaram na política adotada por seus respectivos países. De acordo com Vigevani (2005), pode-se, inclusive, afirmar que houve no âmbito do MERCOSUL a formação do que os construtivistas chamam de “comunidade epistêmica” a qual seria “uma rede de profissionais com essas competências e conhecimentos reconhecidos em um domínio particular e relevante dentro de um domínio ou área temática de interesse para a atuação dos Estados” (COSTA VAZ, 2002, p.61).

Porém, mesmo que tenha se constituído uma comunidade epistêmica a no MERCOSUL parece não ter havido a formação de uma identidade coletiva entre esta, visto que, tanto Brasil como Argentina preferiram manter a natureza intergovernamental das negociações. Assim, os negociadores ao mesmo tempo em que foram importantes na constituição do processo integrativo também foram responsáveis pelo caráter intergovernamental que o caracterizou.

A segunda hipótese é que o intergovernamentalismo se, por um lado, contribui para um avanço rápido da integração no início das negociações como afirmam alguns autores, por outro, impediu que o nível de integração avançasse na medida em que não criou canais institucionais de participação à sociedade. De acordo com os funcionalistas, os processos de integração só se consolidam quando há o que eles chamam de *spillover* (VIGEVANI e WANDERELY, 2005), isto é, quando há um “transbordamento” das políticas integrativas para os diversos setores da sociedade. Na medida em que esta não participou do processo de integração, não teria sido possível a ocorrência de uma maior interação entre as sociedades argentina e brasileira de maneira que não foi possível se criar as condições necessárias para a formação de uma identidade coletiva entre elas de forma que fossem eliminadas definitivamente as antigas impressões de rivalidade que sempre fizeram parte de suas histórias.

O objetivo é identificar quais seriam os principais fatores que dificultaram a formação de uma *identidade mercosulina* a nível dos negociadores durante o processo de constituição e implementação do MERCOSUL a partir da análise de suas percepções de forma a explicar os motivos da preferência em manter negociações intergovernamentais e, além disso, tentar identificar as implicações que tal escolha teve no aprofundamento do processo integrativo entre Brasil e Argentina no MERCOSUL.

Para esta análise levar-se-á em consideração elementos não só de ordem material mas será dada principal atenção o papel das idéias e dos valores na construção dos interesses dos Estados e, consequentemente, na elaboração de suas políticas.

As teorias convencionais, até o momento, não explicam, por exemplo, como a redemocratização da Argentina e do Brasil foi um elemento importante na construção de uma maior confiança entre os dois países, ou ainda, que a mútua percepção de uma espécie de “falta de lugar no mundo” no pós-Guerra Fria também contribuiu para a aproximação argentina – brasileira permitindo que ocorresse uma mudança estrutural em suas relações, não no sentido de distribuição de capacidades, como colocam os neo-realistas, mas uma mudança na forma como cada país percebia o outro.

Dessa forma, para um estudo do processo de integração e implementação do Mercosul a partir da ótica dos negociadores, isto é, de como estes influenciaram tanto para que pudesse ocorrer a cooperação, como na forma como ocorreu o processo integrativo, a teoria Construtivista se mostra como um método de análise mais adequado.

A teoria Construtivista de Relações Internacionais tem seus fundamentos nos trabalhos dos funcionalistas Ernest Haas e Karl Deutsch cujos trabalhos já tratavam na década de 50 das questões das idéias e valores nas relações internacionais. Karl Deutsch desenvolveu o conceito de “comunidade de segurança” segundo o qual os Estados se integravam por medo da guerra entre eles. No que tange a integração política ambos deram suas contribuições. Para Deutsch, a integração implica em um sentido de comunidade, de compartilhamento de normas e entendimentos comuns. A comunidade para ele é formada a partir do compartilhamento de valores sociais maiores, como a democracia e o capitalismo e através de processos de comunicação social (HURREL, 1995). Deutsch (1978) coloca quatro condições para a integração: relevância mútua das unidades, compatibilidade mútua de valores e recompensa em comum efetivas, receptividade mútua e determinado grau generalizado de identidade conjunta ou de lealdade em comum.

Com as mudanças ocorridas no pós Guerra Fria, as quais as teorias baseadas no racionalismo estatal não foram suficientes para explicar, a teoria Construtivista emerge com novas explicações para aquele novo cenário, tendo como um de seus autores Alexander Wendt. Este autor tem como ponto central a importância das identidades e crenças compartilhadas entre sociedades na definição de seus interesses, sendo a socialização dos atores fundamental para a formação de identidades e interesses comuns, podendo levá-los à formação de uma identidade coletiva. Assim, para esse autor as identidades e interesses de um ator pode se modificar ao longo de um processo de interação social com outros atores na medida em que há um “aprendizado social”, o qual muda a percepção do outro e também de si mesmo, mudando assim, suas identidades e, em consequência, seus interesses. Dessa forma, se explicaria porque dois Estados que antes eram rivais são levados a cooperar.

O trabalho será dividido em duas partes principais. Na primeira será analisada sucintamente as relações argentino-brasileiras anteriores a 1985 para que se compreenda como a rivalidade foi construída, e depois será analisado o processo negociador desde a assinatura da Ata de Iguaçu (1985) até 1998. A segunda tratará das principais instituições do bloco e seus atores além das consequências,

para o avanço da integração, de ser ter adotado uma negociação de natureza intergovernamentalista sem a participação ativa de setores da sociedade. A pesquisa será baseada, sobretudo em análise bibliográfica e também documental.

A pesquisa está em sua fase inicial e até o momento foi feita a análise do período anterior a 1985. A análise da bibliografia referente às relações entre Argentina e Brasil neste período, isto é data da assinatura da Declaração de Iguaçu, demonstrou que essa história de relações é caracterizada por “antagonismos e conflitos” (CAMARGO, 1987, p.21); por “avanços e recuos” (CANDEAS, 2005, p.173,); “é uma história de conflito e harmonia, de guerra e de paz, de rivalidades e disputas ideológicas, de cooperação e de integração”. (VEGAS, 1995, p.172). Assim, não se pode afirmar que Brasil e Argentina se viram ao longo de suas histórias como inimigos de fato, mas como países rivais.

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

No século XIX, por exemplo, havia no pensamento da elite argentina a idéia de um “destino manifesto” argentino inspirado no Destino Manifesto norte-americano, além disso, este pensamento influenciou a chamada “geração de oitenta” que acreditava que a Argentina era um país superior por ser constituído basicamente por população de origem européia. (ETCHEPAREBORDA, 1978). Esta percepção teria embasado uma ideologia expansionista cujo principal entusiasta fora o embaixador Zeballos. O Brasil era visto neste contexto com certo descaso no campo econômico e cultural, mas havia uma preocupação em virtude do “expansionismo brasileiro”, pois havia quem acreditasse que o Brasil tinha pretensões imperialistas na região. No Brasil, por outro lado, havia autores que proclamavam a superioridade da monarquia brasileira em detrimento das “republiquetas” do restante do continente. (CAPELATO, 2000).

Ainda de grande importância foram os trabalhos de geopolíticos brasileiros e argentinos. No que tange ao Brasil deve-se citar principalmente os trabalhos de Mario Travassos (1931), Carlos de Meira Mattos (1979) e Golbery do Couto e Silva (1955). O primeiro argumentava que o Brasil tinha todas as condições para se tornar uma potência continental enquanto que o segundo falava que o país poderia até mesmo vir a ser uma potência mundial. Quanto a Couto e Silva, suas idéias foram fundamentadas na política de segurança nacional da Escola Superior de Guerra. (MIYAMMOTO, 1995). De acordo com Miyamoto (1995), os geopolíticos do continente argumentavam que a política brasileira era baseada na idéia desses autores, o que justificava o medo em relação a um expansionismo do Brasil. Os geopolíticos argentinos, por outro lado, definiam o “projeto nacional” do país com base nos trabalhos brasileiros (CAMARGO, 1987), como uma espécie de reação. Podem ser destacados aqui Estanislao Zeballos, Juan E. Guglielmelli e Isaac Rojas. Estes dois últimos destacam-se por suas posturas frente à construção da usina hidrelétrica de Itaipu cujo projeto era a seu ver expressão da “vocação imperialista” brasileira. (BANDEIRA, 1987)

Assim, verificou-se que a rivalidade não foi somente construída baseando-se em fatores concretos, como por exemplo, levando-se em conta o potencial econômico e militar do outro país. Claro que tais fatores são importantes, mas as idéias, sobretudo de geopolíticos, tanto em relação à imagem de seu respectivo país, quanto relativa à imagem do outro foram elementos muito importantes na construção da rivalidade histórica, pois, de certa forma, exacerbavam verdadeira noção de ameaça existente fazendo com que o outro fosse visto na maioria das vezes como rival.

### **Referências bibliográficas**

- BANDEIRA, Moniz. “Estado nacional e política internacional na América Latina: o continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992)” - São Paulo: Ensaio, 1993. 2ªEd., 1995.
- BANDEIRA, Moniz. “O eixo Argentina-Brasil: O processo de integração na América Latina, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1987.
- BARBOSA, Rubens. “O Brasil e a integração regional: a ALALC e ALADI (1960-1990)”
- ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.), *Sessenta Anos de Política externa brasileira (1930-1990) Vol. II – Diplomacia para o desenvolvimento* - São Paulo, Annablume/NUPRI/USP, 2000.

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

CANDEAS, Alessandro Wanderley. Relações Brasil-Argentina: uma análise de avanços e recuos. RBPI - Revista Brasileira de Política Internacional. Ano 48 nº 1, 2005.

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

COSTA VAZ, Alcidez. “Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul”. Brasília: IBRI, 2002.

DEUTSCH, Karl. “Análise das relações internacionais”. Brasília: Universidade de Brasília, 1978.

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

HAAS, Ernest B. *The uniting of Europe: political, social, and economic forces, 1950-1957*. Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press, 2004.

Hurrell, Andrew. “O ressurgimento do regionalismo na política mundial” in *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol.17, nº1, jan/jun 95, pp.23-59.

LAFER, Celso. “Relações Brasil- Argentina: alcance e significado de uma parceria estratégica” in *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 19, nº2, jul/dez.97, pp.249-265.

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

MYAMOTO, Shiguenoli. “Geopolítica e poder no Brasil”, Campinas, Papirus, 1995.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. “Mercosul: atores políticos e grupos de interesses brasileiros”. São Paulo: Editora UNESP, 2003.

TRAVASSOS, Mario “Projeção Continental do Brasil”, Companhia Editora Nacional, São Paulo, 1935.

VEGAS, Jorge Hugo Herrera. “Las políticas exteriores de la Argentina e del Brasil: divergencias e convergencias” . in *Argentina e Brasil enfrentando el siglo XXI*. Felipe A. M. de la Balze (org.), Asociacion de bancos de la Republica Argentina, 1995.

VIGEVANI, Tullo & WANDERELY, Luiz Eduardo (org.). *Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul*. São Paulo: EDUC, Ed. UNESP, FAPESP, 2005.

WENDT, Alexander. “Anarchy is what States make of it: the social construction of politics” in *International Organization*, Vol.46, nº2 (Spring, 1992), 391-425.

WENDT, Alexander. *Social Theory of International Politics*” New York: Cambridge University Press, 1999.

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