
Uma Perspectiva de Longo Período sobre a Integração Latino-americana Vista pelo Brasil*

Clodoaldo Bueno, Haroldo Ramanzini Júnior*** e Tullo Vigevani******

O objetivo do texto é discutir o processo de integração latino-americana, com atenção especial às posições brasileiras, visando compreender os elementos de continuidade entre a política dos primeiros anos da República, particularmente o período do Barão do Rio Branco (1902-1912) e a atualidade. Buscam-se as raízes remotas da política brasileira em relação à integração regional que nos anos 1980

* Artigo recebido em 17 de junho de 2013 e aprovado para publicação em 6 de junho de 2014.

** Doutor em História Econômica pela Universidade de São Paulo (USP), professor titular aposentado da Universidade Estadual Paulista (Unesp) e docente do Programa de Pós-graduação “San Tiago Dantas” da Unesp-Unicamp e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). E-mail: clodobueno@uol.com.br.

*** Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), professor adjunto da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec) e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-Ineu). E-mail: hramanzinijunior@gmail.com.

**** Professor titular aposentado da Universidade Estadual Paulista (Unesp) e pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-Ineu). E-mail: vigevanit@uol.com.br.

CONTEXTO INTERNACIONAL Rio de Janeiro, vol. 36, n° 2, julho/dezembro 2014, p. 549-583.

549

confluiu na proposta do Mercosul. Será estudada, portanto, a política brasileira relativa aos seus vizinhos ao longo do século XX. Serão apontados experimentos de coordenação de políticas e estratégias que buscavam a maximização de interesses dos países da região. É o caso do acordo ABC discutido e malgrado no período do Barão do Rio Branco. Houve outros ensaios ao longo do século XX. Um deles, o Tratado sobre Livre Intercâmbio, assinado pela Argentina e pelo Brasil, em novembro de 1941, pelos ministros Enrique Ruiz-Guiñazú e Oswaldo Aranha, mas que não chegou a ser efetivado. A questão foi retomada com a importante proposta de um acordo de livre comércio apresentada nos anos 1950 por Juan Domingo Perón, da Argentina. Deve ser lembrada ainda a tentativa, que não passou de tal, do governo Humberto de Alencar Castello Branco de negociar uma União Comercial com a Argentina, presidida pelo General Onganía em 1967, ideia logo abandonada com a posse do General Artur da Costa e Silva. Esses movimentos são significativos no sentido de demonstrar acordos de aproximação entre os países da região durante o século XX, sobretudo entre Brasil e Argentina, mas, até os anos 1980, não tiveram forte densidade. Durante parte do período em análise, a relação do Brasil com os países vizinhos foi impulsionada por aspectos de rivalidade e diferenciação.

Antes do Mercosul, as discussões sobre a integração na América Latina e do Sul tiveram um caráter romântico ou apenas comercial, como foram os casos da Aliança Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), criada em 1960, e da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), a partir de 1980. Do ponto de vista da política externa brasileira, apenas a partir de meados dos anos 1980 o âmbito regional passou a ser visto como um eixo estruturador do comportamento internacional do país. Houve tentativas anteriores no sentido de fomentar a cooperação regional, não necessariamente em uma lógica de integração. O contexto latino-americano até os anos 1980 permitiu que a busca pelo desenvolvimento nacional autônomo fosse

um objetivo forte. Em outros casos, a busca de uma relação privilegiada com os Estados Unidos é uma atração forte não somente por heranças estratégicas determinadas pelo contexto continental, mas também pelos atrativos que a maior economia do continente pode oferecer.

Uma interpretação reiterada por alguns autores é que o ano de 1985 sinaliza a passagem da fase romântica para a fase pragmática da integração, conforme confirmariam as relações entre Argentina e Brasil nos governos Raúl Alfonsín e José Sarney (BARBOSA, 1996). Essas relações, a partir desse momento, superam décadas de receios recíprocos, o que possibilitou o início do processo de integração econômica fora de esquemas multilaterais tradicionais, mas apoiado sobre a parcial complementaridade de suas economias. Para o Brasil, preservava-se o sentido universalista de sua política externa, mas, dentro dele, foi fortalecida e ampliada a prioridade às relações com os países vizinhos, sobretudo com a Argentina. As iniciativas de integração, tanto na etapa bilateral, como, posteriormente, na do Mercosul, viriam a modificar o padrão de interação dos países do Cone Sul. Tiveram como marcos a solução do contencioso Itaipu-Corpus e, em seguida, a solidariedade brasileira à Argentina, na Guerra das Malvinas de 1982.

Tendo em conta os objetivos apresentados acima, o trabalho está organizado da seguinte forma: na primeira seção, discutiremos a trajetória da política brasileira em relação à integração regional no período do Barão do Rio Branco até a Operação Pan-Americana de 1958. Na segunda seção, analisaremos as experiências da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e da ALALC, buscando identificar seu significado no tocante à política brasileira de integração e cooperação. A terceira seção será dedicada à análise da Aladi. Por fim, a quarta seção tem como objetivo analisar o Mercosul, considerando a sua diferença em relação às experiências anterior-

res. Também buscamos identificar os elementos de continuidade da política brasileira em relação aos países da América do Sul, do começo do século XX aos dias de hoje.

1. Do ABC de Rio Branco à Operação Pan-Americana (1902 a 1958)

O Barão do Rio Branco, durante toda sua gestão no Ministério das Relações Exteriores (MRE) (1902-12), cultivou retórica elevada e favorável às boas relações com todas as nações do hemisfério, mas conhecia os limites da solidariedade sul-americana. Por isso, mesmo, quando se tornou figura de prestígio em toda a região, teve o cuidado de nunca deixar aparecer que seu país tivesse pretensões de liderança. As suscetibilidades que as nações hispano-americanas exibiam em questões que envolviam interesses brasileiros o levavam a perceber que o Brasil tinha pouca chance de exercer influência solitária sobre elas. Rio Branco considerava seu país diferente dos demais da América Latina, à época palco de intermináveis convulsões políticas. Os pronunciamentos e as guerras civis traziam descrédito, vergonha e desconsideração para a área, que, assim, atraía atentados à soberania de suas nações. O Chile seria a única exceção. A maneira mais eficiente de se proteger contra tais atentados seria, segundo ele, garantir a estabilidade política da região a fim de se fazer encerrar sua era de revoluções. Reconhecia que não era “só nos países vizinhos que lavra o espírito revolucionário, mas também no Brasil, desde alguns anos, e na República Argentina até certo ponto” (AHI, 1904). A linha geral da política exterior de Rio Branco em relação à América do Sul foi a busca do equilíbrio a fim de se evitar sonhos imperialistas ou projetos de hegemonia originados no seu próprio espaço, o que o convencia a observar uma política de cordial inteligência com a Argentina e o Chile (LINS, 1945, p. 613). No ofício ao ministro plenipotenciário do Brasil em Buenos Aires, datado de 22 de novembro

de 1904, formulou claramente seu pensamento a respeito e sugeriu a criação, pelos três principais países da América do Sul, de um instrumento legal que levasse a atitudes voltadas para a paz e a ordem na região.

Na Argentina, o presidente Julio Roca (1880-1886; 1898-1904) foi também defensor da atuação conjunta das três principais repúblicas da América do Sul, integrantes do então chamado “triângulo ABC”. Em 1904, ele e seu chanceler José A. Terry estabeleceram, como uma das condições para o reconhecimento do novo Estado do Panamá, que o ato fosse conjunto, realizando-se, assim, conforme afirmou Fraga (1994, p. 44), a primeira ação concreta do ABC.

Ao defender a influência compartilhada, Rio Branco agia sobretudo com pragmatismo. A amizade entre as três nações, além do equilíbrio, impediria intervenções de uma delas em república de menor expressão, bem como deixava o Brasil mais à vontade no contexto sub-regional. Em correspondência oficial, afirmou: “a estreita amizade entre o Brasil e o Chile tem servido para conter as suas [dos argentinos] veleidades de intervenção franca no litígio chileno-peruano, no que tivemos com a Bolívia e no que ainda temos pendente com o Peru” (AHI, 1906). A aproximação das três nações adquiria um ar de *entente* do Sul e provocava receios, sobretudo nos peruanos, conforme informou o embaixador do Brasil em Washington, Joaquim Nabuco.

Em 20 de outubro de 1907, em Santiago, Puga Borne (ministro das Relações Exteriores do Chile) e Lorenzo Anadón (representante da Argentina naquela capital) redigiram um projeto de tratado para regular as relações entre os países do ABC. O esboço feito por ambos, embora contemplasse a regulamentação da imigração e a adesão de outros países, tinha caráter de aliança militar e até previa uma “discreta equivalência” nas forças navais dos três. O assunto não prosperou, sobretudo em razão da conjuntura então existente nas relações

bilaterais Brasil-Argentina, marcada pela tensão, diferente, portanto, daquela que se observara ao tempo do presidente Roca. Rio Branco não via possibilidade de cordialidade entre Brasil, Chile e Argentina enquanto seu rival na questão das Missões, Estanisláo Zeballos, que teria “veleidades de hegemonia e intervenção em negócios alheios”, fosse ministro das Relações Exteriores. O chanceler brasileiro queria examinar o assunto relativo à *entente* só mais adiante, “com tempo e calma” e de modo a não prejudicar a “intimidade com o governo americano”, que era grande, e promover o estreitamento da amizade também com o Chile (apud CONDURU, 1998, p. 106-110, p. 77-78).

Em 13 de fevereiro de 1909, Rio Branco recebeu a minuta de um projeto de pacto de cordial inteligência de Puga Borne, naquele momento ex-ministro das Relações Exteriores, quando de sua passagem pelo Brasil em direção à Europa, a fim de ocupar a representação de seu país em Paris. Rio Branco formulou outro e o entregou, no dia 21 do mesmo mês, ao referido diplomata, mas preferiu que a proposta fosse apresentada à Argentina pelo Chile. Segundo Conduru (1998), o projeto de Rio Branco preservou no artigo 1^o a fórmula do projeto Puga Borne ao declarar que havia entre os três países “a mais perfeita harmonia” e que desejavam “mantê-la e robustecê-la, procurando proceder sempre de acordo entre si em todas as questões que se relacionem com os interesses e aspirações comuns e nas que se encaminhem a assegurar a paz e estimular o progresso da América do Sul” (apud CONDURU, 1998, p. 112; BANDEIRA, 1973, p. 179; LINS, 1945, v. 2, p. 770-771). Ricupero (1995) afirma que o “foco do acordo estava no seu artigo 1^o”. Pelo artigo 2^o do projeto, as partes obrigavam-se a “submeter a arbitramento os desacordos de qualquer natureza que ocorrerem entre elas e que não tenham podido resolver-se por via diplomática”, desde que não envolvessem “interesses vitais, a independência, a soberania ou a honra dos Estados contratantes”. O artigo 6^o previa regras a serem observadas na hipótese de desinteligência grave entre eles que não comportassem recurso a juízo arbi-

tral. A preocupação de Rio Branco com a ordem e a estabilidade da região está refletida no artigo 9^o, que previa a obrigação de os governos contratantes impedirem, nos respectivos territórios, que se reunissem e se armassem imigrados políticos. Os dois artigos seguintes detalhavam ainda mais o procedimento ao vedarem o comércio aos insurgentes de países limítrofes, além de outras disposições como o desarmamento de asilados (CONDURU, 1998, p. 75, p. 84, p. 110-112; LINS, 1945, p. 770-771; LINS, 1965, p. 522-523; RICUPERO, 1995, p. 95).

O projeto do ABC de Rio Branco não contemplava questões econômicas ou comerciais nem o referente à equivalência naval no Cone Sul. A aproximação entre os três países não seria destinada a contrabalançar a influência norte-americana na América do Sul, o que nos permite inferir que, para o chanceler brasileiro, o ABC fazia parte do que se poderia chamar de condomínio oligárquico de nações destinado a manter a paz nessa área do hemisfério (AHI, Despacho para Washington, 10 mar. 1906 apud LINS, 1945, p. 757-761).

A ideia de que o Brasil, a Argentina e o Chile devessem se apoiar reciprocamente e de que essa eventual *entente* não assumiria caráter antinorte-americano faria aumentar o prestígio das três nações e contribuiria para afastar tentativas imperialistas da Europa.

O ABC, ao tempo de Rio Branco, não passou da fase preliminar de negociações. Mesmo assim, houve uma tentativa de atuação concertada entre as três nações quando da IV Conferência Internacional Americana, que se realizou em 1910, em Buenos Aires. O Brasil tomou a iniciativa de estabelecer secretamente um entendimento prévio com os outros dois países em torno de uma fórmula de resolução em apoio à doutrina Monroe, redigida por Joaquim Nabuco pouco antes de sua morte. A reação que o vazamento do assunto provocou nos representantes das demais nações americanas levou o Brasil e a Argentina, apoiados pelos Estados Unidos, a desistir de submeter a

debate a resolução na citada conferência (BURNS, 1966, p.154-155). O *New York Herald*, em 4 de setembro de 1910, publicou matéria de seu correspondente em Buenos Aires, na qual atribuiu à ação dos delegados chilenos o fracasso da ampliação da doutrina Monroe que iria ser proposta pela representação brasileira. A ideia do ABC, todavia, iria reaparecer mais adiante, na gestão Lauro Müller, mas em outra conjuntura das relações hemisféricas.

Os tratados pacifistas foram uma reação à exacerbação da crise da era dos impérios na primeira década do século XX. Assinaram-se tratados e formaram-se ligas com objetivos ofensivos e defensivos, bem como pactos destinados a evitar rupturas da paz por meio do apaziguamento e propostas de criação de mecanismos para solução de controvérsias.

Em 24 de julho de 1914, Domício de Gama, embaixador do Brasil em Washington, e William Jennings Bryan, secretário de Estado norte-americano, firmaram um tratado pacifista que previa solução amigável de dificuldades que pudessem surgir entre seus dois países. O ato fazia parte da série de acordos bilaterais do gênero, propostos e assinados pelo governo norte-americano com diversos países. O firmado com o Brasil era o vigésimo e estabelecia que as eventuais dificuldades, não abrangidas pela Convenção de Arbitramento de 23 de janeiro de 1909, seriam submetidas a uma comissão permanente de investigação, na hipótese de não se conseguir acordo diplomático direto. Os países signatários comprometiam-se, ainda, a não recorrer à guerra enquanto a citada comissão não apresentasse seus resultados. Ficavam, todavia, excluídas as questões de caráter jurídico que afetassem “os interesses vitais, a independência, ou a honra de qualquer dos dois Estados contratantes, ou [que pusessem] em causa interesses de terceiro” (MRE, 1914/15, p. 37, 140-144).

A visita que Lauro Müller, sucessor de Rio Branco no Ministério das Relações Exteriores, fez à Argentina em 1915 seguiu na esteira da

então recente mediação do ABC na crise das relações Estados Unidos-México e assinalou um momento de extrema cordialidade entre as duas principais nações atlânticas do Cone Sul. Em 25 de maio, em Buenos Aires, o chanceler brasileiro e seus colegas José Luis Murature e Alejandro Lyra, respectivamente, da Argentina e do Chile, assinaram um Tratado Pacifista, designado também por Tratado do ABC, destinado a solucionar amigavelmente eventuais questões que surgissem entre os países signatários, não abrangidas pelos arbitramentos previstos em tratados anteriores. Tal como o disposto no tratado norte-americano, as controvérsias que não fossem resolvidas por arbitragem ou pela via diplomática direta seriam submetidas a uma comissão permanente, integrada por um delegado de cada país. Não deveria haver hostilidade enquanto a citada comissão não apresentasse seu parecer ou enquanto não decorresse um ano da sua formação. A diferença em relação aos tratados pacifistas dos EUA é que o ABC seria tripartite. A matéria do tratado era modesta e seu propósito era congelar os conflitos por um ano e meio, pois o prazo para a apresentação do parecer podia ser prorrogado por mais seis meses (BURNS, 1977, p. 394; MRE, 1914/15, p. 144-149; FERRARI, 1981).

O Tratado do ABC de 1915, conforme consta no relatório ministerial brasileiro, não apresentou nada de especial em relação ao tratado pacifista que o Brasil firmara com os Estados Unidos. O tratado de 1915 era menor que as propostas do ABC de 1907-09 e complementar aos tratados de arbitramento já assinados bilateralmente. O ato de 1915 foi, portanto, distinto daquelas propostas, até porque não tinha alcance regional e não se previa aliança militar, equivalência naval ou (como propusera Rio Branco) cooperação anti-insurrecional (CONDURU, 1998, p. 12).

A ideia inicial de Müller era firmar um tratado de amizade perpétua com a Argentina. Seu colega José Luis Murature, todavia, acolheu a proposta no sentido de enquadrá-la nos termos dos atos semelhantes

já firmados pelos Estados Unidos. Na mensagem em que o presidente Victorino de la Plaza e Murature encaminharam o tratado ao Congresso de seu país para a apreciação, informavam que o convênio era “análogo aos tratados chamados pacifistas que os Estados Unidos celebraram com a maior parte dos governos sul-americanos, inclusive o nosso” (AHI, 1914; 1915).¹

A concepção que o governo argentino tinha do tratado do ABC de iniciativa brasileira foi vista pelo representante da França em Buenos Aires como simples cortesia internacional. Tal constatação não era difícil de se fazer, pois o governo argentino aproximava-se do ABC, mas não abandonava sua política de armamentos, conforme notou o jornal portenho *La Mañana*. A Câmara dos Deputados brasileira aprovou o tratado de 25 de maio, o mesmo fazendo o Senado em 3 de novembro de 1915. O presidente da República sancionou-o em 12 do mesmo mês. O tratado foi também aprovado pelo Senado chileno. Na Argentina, o Senado aprovou-o por unanimidade após o discurso do relator, Joaquim Gonzáles. Não o foi, todavia, na Câmara dos Deputados, onde seus opositores não encontraram razão para não estendê-lo às demais repúblicas, além de terem vislumbrado intenções hegemônicas e intervencionistas. Luís Maria Drago e Zeballos foram os destaques da oposição.

Na Argentina, havia ainda a interpretação de que o tratado do ABC limitaria a direção de sua política exterior, pois seria obrigada a marchar a reboque do Brasil e do Chile. Luis P. Tamini² já em 1912 enxergara desta forma a aproximação do ABC. Com a chegada dos radicais ao poder, o tratado foi definitivamente descartado em Buenos Aires. Em março de 1917, *La Gaceta* de Buenos Aires registrava o “esfriamento na ativa fraternidade propiciada pela gestão anterior do doutor Plaza” (FERRARI, 1981, p. 70).

Na interpretação de Heitor Lyra (1992), o ABC teria sido um fracasso da diplomacia brasileira em razão da sua inoportunidade e da ina-

bilidade no seu encaminhamento, e, por isso, acolhido negativamente no continente, sobretudo por aqueles países que se sentiram colocados em segundo plano (CONDURU, 1998, p. 71-72; OTERO, 1998-1999, p. 117-118, p. 122-123). A iniciativa de Müller recebeu também crítica interna. O deputado federal Dunshee de Abranches – estudioso das relações internacionais e ex-colaborador de Rio Branco – criticou na Câmara, na sessão de 6 de outubro de 1915, a iniciativa do ministro Müller, com o argumento, entre outros, de que o tratado seria desnecessário (Cf. CONDURU, 1998, p. 72-73). Pandiá Calógeras, em 1918, classificou o tratado como “desastre”, porque, “em política internacional, ato inútil é ato perigoso, pois não resolve problema algum e, por suas declarações, pode ser invocado em circunstâncias outras, que não haviam sido previstas” (CALÓGERAS, 1987, p. 502). Já havia três pactos bilaterais entre Argentina, Brasil e Chile sobre arbitramento. Assim, indagava por que substituir uma eventual discussão entre dois contratantes por outra de três, o que levaria a um “agrupamento de dois contra um”. Além disso, sendo um “pacto de amizade perpétua”, firmando “princípios de fraternidade continental”, não tinha como evitar a adesão de outras potências sul-americanas, e perguntava: “Sendo o Chile um dos signatários, que atitude [seria] a do ABC se o Peru e a Bolívia aderissem e, por iniciativa brasileira (já que tivemos o caso) reviverem a palpitante questão de Tacna e Arica, a Alsácia-Lorena de nosso Continente? Adormecida, hoje, terá vindo despertá-la a desasada gestão do Itamaraty”. A conclusão de Calógeras foi enfática: “Resultado: de simpático a todas as repúblicas do Pacífico, o Brasil se tornou a ameaça à paz da América” (CALÓGERAS, 1987, p. 502).

Cumprir reforçar que o Tratado de 1915 nada tinha de resistência à penetração política e econômica dos Estados Unidos ou mesmo da Europa. A aliança informal do ABC não fora acolhida com hostilidade pelos Estados Unidos, que estariam mudando sua forma de tutela sobre os vizinhos do sul. A Primeira Guerra levou a uma crise total da

ordem internacional na qual se inseria o ABC, que, em consequência, desapareceu sem encontrar condições para ressurgir no entreguerras. No começo de 1923, houve o colapso definitivo da política do ABC, pois a chancelaria argentina recusou proposta brasileira de uma reunião prévia dos três em Valparaíso, para tratar do tema relativo aos armamentos navais, antes da realização da V Conferência Pan-Americana de Santiago (SMITH, 1991, p. 80; DONGHI, 1972, p. 292-293; FERRARI, 1981, p. 70).

A Primeira Guerra Mundial interrompeu a sequência das conferências internacionais americanas, o que contribuiu para o arrefecimento da solidariedade hemisférica na década de 1920, visível na VI Conferência Internacional Americana (Havana, 1928), quando ficou nítida a cisão EUA-América Latina. Na conjuntura imediatamente anterior à Segunda Guerra, os Estados Unidos voltaram-se, novamente, para a América Latina, praticando uma política de aproximação liderada pelo presidente Franklin D. Roosevelt, que a designou de “boa vizinhança”. No Brasil, a partir de 1930, iniciou-se o período Getúlio Vargas, no qual se deu ênfase ao pan-americanismo, aplicado na questão de Letícia (conflito entre Peru e Colômbia), e na mediação, juntamente com a Argentina, da Guerra do Chaco. Na ordem mundial do segundo pós-guerra, foi prevista na carta da ONU a criação de organismos regionais. Assim, em 1947, foi assinado em Petrópolis o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), que previa mecanismos de manutenção da paz e da segurança hemisférica. A Organização dos Estados Americanos (OEA), criada em 1948 pela IX Conferência Internacional Americana, realizada em Bogotá, é a sucessora da União Pan-Americana criada em 1890 e responsável pelas conferências que se lhe seguiram. Com o TIAR e a OEA, o regionalismo hemisférico integrou-se à ordem mundial do segundo pós-guerra.

Ao término da Segunda Guerra (maio de 1945), da qual o Brasil participou ao lado dos Aliados, seguiu-se a deposição de Vargas em ou-

tubro. Redemocratizado o país, o marechal Eurico Gaspar Dutra foi eleito pelo voto direto em 2 de dezembro de 1945 e tomou posse em janeiro do ano seguinte. O novo presidente manteve a política externa centrada na proximidade aos Estados Unidos (apesar de fortes divergências no campo econômico) em sequência da aliança militar havida durante a guerra. No plano interno, administrou economia e finanças nacionais segundo princípios liberais. Nas vertentes interna e externa, assumiu, portanto, trajetória diversa daquela da Argentina, que, nas mãos de Juan Domingo Perón, rumava para o nacionalismo e afastamento dos Estados Unidos, fatores que punham o Brasil em guarda e refratário a qualquer projeto internacional de aproximação tipo ABC. O retorno de Vargas ao poder em 1951 alterou esse quadro, voltando dubiedades próprias de seu estilo de governar, o que acabou levando ao distanciamento dos Estados Unidos. À frente do Ministério das Relações Exteriores foi alçado João Neves da Fontoura, defensor da proximidade com os EUA e contrário à aproximação com Buenos Aires, em cuja embaixada repôs João Batista Lusardo, gaúcho, antigo companheiro, adepto do pacto do ABC e amigo de Juan Domingo Perón, que ansiava pela união das três principais nações do sul do hemisfério. Internamente, os contrários à aproximação denunciavam que, por trás do pretendido pacto, Perón alimentava propósitos expansionistas sobre o segmento sul do continente. Isso porque, diante dos blocos de poder antagônicos liderados pelos EUA e pela União Soviética, Perón propunha uma “terceira posição” – a América do Sul liderada pelas nações que compunham o ABC. A oposição liberal e parte da imprensa denunciaram o perigo da instalação de uma república sindicalista ao ver a aproximação com Perón. Após um período de hesitação permeada pelo embate interno, Vargas contactou Perón reservadamente em 1953, usando um intermediário, para indagar sobre sua disposição de formar o ABC. Após dar resposta positiva, o presidente argentino ficou aguardando manifestação de Vargas, que, todavia, não deu sequência ao assunto, provavelmente em razão da crise interna. A demora levou Perón, em con-

ferência secreta na Escola Nacional de Guerra argentina, a acusar Vargas de fraqueza e opinar que o Itamaraty punha obstáculos à união dos dois países. O texto vazou e, no Rio de Janeiro, chegou às mãos do opositor Carlos Lacerda, que o publicou na *Tribuna da Imprensa*, transformando o assunto em escândalo político. Vargas foi acusado de traidor da pátria, particularmente pelos apoiadores do veemente jornalista Carlos Lacerda. Nessa altura, o governo Vargas já perdia sustentação. Meses depois, em 24 de agosto de 1954, Vargas suicidou-se em meio a uma crise política na qual se entrecruzaram componentes externos e internos. Perón foi derrubado do poder não muito tempo depois, em 21 de setembro de 1955 (BANDEIRA, 1987, p. 25, p. 30-32). Antes disso, já estavam mortas as possibilidades de um pacto tipo ABC (CAVLAK, 2008, p. 56, p. 65, p. 169, p. 171, p. 176, p. 182, p. 195, p. 201).

As relações do Brasil com a América Latina voltaram a ganhar ênfase na gestão de Juscelino Kubitschek de Oliveira (1955-60) com o lançamento da Operação Pan-Americana (OPA) em 1958 como proposta de cooperação internacional de âmbito hemisférico com vistas a banir da América Latina a miséria e o subdesenvolvimento, vistos como portas de entrada para ideologias antidemocráticas. A apresentação da OPA aproveitava o momento de recrudescimento do anti-norte-americanismo que criava dificuldades nas relações dos Estados Unidos com as nações do sul hemisférico que não receberam os benefícios da cooperação econômica prestada por aqueles a outras áreas do mundo. O presidente brasileiro pediu ao presidente norte-americano Dwight Eisenhower que o pan-americanismo político tivesse tradução econômica, pois seria a maneira mais eficiente de o hemisfério se opor à “ameaça materialista e antidemocrática do bloco soviético”. Kubitschek referia-se não apenas ao Brasil, mas à América Latina na defesa do reforço da democracia, pois esta seria incompatível com a miséria. Para ele, a OPA não era “um simples programa, mas *toda uma política*” ajustada “às novas modalidades da crise mundial, em um momento crítico para o Ocidente”. A pro-

posta pedia estudos sobre a aplicação de capitais em áreas atrasadas do continente, aumento do crédito das entidades internacionais, fortalecimento da economia interna, disciplina no mercado de produtos de base, formação de mercados regionais, ampliação e diversificação da assistência técnica, e a necessidade de capitais públicos para setores básicos e infraestrutura. Apesar da má vontade do secretário de Estado John Foster Dulles, que achou a ideia inoportuna, o governo norte-americano não teve como fugir de sua discussão em razão da repercussão internacional que o assunto adquiriu. A OPA, apesar de bem acolhida pela OEA, que constituiu uma comissão especial de representantes dos seus 21 membros (Comitê dos 21) incumbida de lhe dar execução, apresentou poucos resultados práticos. A criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) é apontada como seu único resultado concreto, até porque coincidiu com aspiração antiga na região (BANDEIRA, 1973, p. 378, p. 381-382; SETTE, 1996, p. 251; LEITE, 1959, p. 26-43).

O integracionismo até o início dos anos 1950, para os latino-americanos, teve caráter político. As relações comerciais, incipientes em algumas sub-regiões, eram regidas por acordos bilaterais. As possibilidades de soerguimento econômico da área pela via da integração comercial e da cooperação econômica começaram a ser percebidas no decorrer daquela década (na qual se situa a gestão Juscelino Kubitschek no Brasil), mercê, inclusive, de exemplos externos, nomeadamente, o Tratado de Roma (1957).

2. O Brasil, a Cepal e a ALALC

Rubens Barbosa (1996, p. 135) considera que o período de discussões conduzidas pela Cepal, no final dos anos 1950 e no início dos anos 1960, deve ser definido como romântico, do ponto de vista das propostas e possibilidades concretas para a integração. As discussões na Cepal iniciaram-se em 1953 e foram estimuladas por proble-

mas reais existentes na América Latina e que, pensava-se na Comissão, poderiam ser ao menos atenuados por um processo de integração econômica entre os países da região, visualizado, então, sobretudo como integração industrial. É importante considerar que, na perspectiva da Cepal, a integração regional é pensada com base no fortalecimento de capacidades nacionais.

Nos marcos da Cepal, a industrialização era vista, nas décadas de 1950 e 1960, como a solução de longo prazo para o problema da vulnerabilidade externa, que seria uma característica intrínseca dos processos de industrialização periféricos. A integração regional era apontada, também, como uma possível resposta para esse problema. A Cepal esteve diretamente envolvida na criação da ALALC e entendia que esse novo acordo regional poderia contribuir para o início de um processo de diversificação das exportações dos países da região por esforço próprio, através da via, “teoricamente” mais fácil, do comércio intrarregional. O mercado comum latino-americano teria a virtude de ampliar as transações dos setores industriais exigentes, facilitando o aprofundamento do processo substitutivo de importações (BIELSCHOWSKY, 2000). Porém, os objetivos cepalinos em relação à integração e a passos de maior envergadura demonstravam-se difíceis de serem alcançados porque os pressupostos das políticas nacionais a respeito do desenvolvimento não os colocavam como questões centrais. De acordo com Cervo (2008, p. 155), o pensamento cepalino erigido em torno de conceitos como indústria, emprego, proteção, mercado interno e autossuficiência se expressou em práticas políticas que tiveram como consequência, ainda que não fosse seu objetivo, constranger os processos de integração. Do ponto de vista do Brasil, as teses da Cepal fortaleceram a perspectiva dos que defendiam as ideias de desenvolvimento e projeção nacional.

Desde 1953, a Cepal reconheceu a necessidade de incrementar o comércio intrarregional, cuja premissa seria a redução ou a eliminação das tarifas alfandegárias que aparentemente o limitavam. Na reunião

de novembro de 1954 de ministros da Economia, em ocasião da IV Sessão Extraordinária do Conselho Interamericano Econômico e Social da OEA, são apresentados documentos da Cepal em que se discute o papel do comércio regional como elemento de desenvolvimento (NAÇÕES UNIDAS, 1954). Neste contexto, a Cepal criou em 1956 um Comitê de Comércio, cuja finalidade era estudar as questões que entravavam o comércio regional. Este comitê criou um grupo de trabalho denominado Mercado Regional Latino-Americano, que se reuniu inicialmente em fevereiro de 1958 em Santiago, produzindo o documento *Bases para la formación del mercado regional latinoamericano*. As concepções de Raul Prebisch eram visíveis. Como diretor principal da Cepal, ele foi o chefe da Secretaria do grupo Mercado Regional. Pelo Brasil, participou José Garrido Torres, presidente do Conselho Nacional de Economia; e, pela Argentina, Eustaquio Méndez Delfino, presidente da Bolsa de Comércio de Buenos Aires. Este texto, certamente precursor, reconheceu a exigência social de desenvolvimento. Os caminhos seriam a tecnificação da agricultura e a progressiva industrialização dos países. “A industrialização requer amplo mercado, sem o qual não será possível alcançar em nossos países a elevada produtividade dos grandes centros industriais. A América Latina poderia ter um amplo mercado, porém o tem fragmentando em vinte compartimentos estanques” (NAÇÕES UNIDAS, 1961b, p. 41). Sem dúvida, como teremos oportunidade de ver ao estudar as razões da crise da ALALC e da debilidade da Aladi, essa ideia de um mercado latino-americano compreendendo todos os países da região parece ter sido uma das razões que levou alguns a classificarem as próprias propostas da Cepal como românticas. Isto é, não foi levada em conta a diversidade de interesses e até mesmo a impossibilidade de uma visão latino-americana abrangente. O documento da Cepal de fevereiro de 1958 reconhece diferenças, afirma que “os países menos avançados deverão ser objeto de tratamento especial” (NAÇÕES UNIDAS, 1961a, p. 43), mas ao mesmo tempo não surgem com clareza as vantagens dos

países maiores, que eram Argentina, Brasil e México. Por outro lado, as potenciais vantagens desses países maiores serão decisivas para sua adesão à ALALC. A Cepal sugere não apenas uma área de livre comércio, mas a perspectiva de um regime tarifário comum frente ao restante do mundo, considerada a possibilidade oferecida pelo Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês), que aceitava em suas regras uma união alfandegária. O impacto do Tratado de Roma, de março de 1957, que criou a Comunidade Econômica Europeia, era evidente nesses debates.

No que se refere à ALALC, em geral, todas as análises coincidem na opinião de que os primeiros anos de seu funcionamento, até 1967, podem ser avaliados positivamente. Neste ponto, cabe indicar as razões, senão do fracasso, certamente do definhamento da ALALC. Uma de caráter econômico, outra de caráter político. Se um processo de integração não tem impacto sobre a gestão estratégica dos governos, trata-se de um forte indício da precariedade de todo o processo. No caso da ALALC e de outros processos de integração regional na América Latina, com exceção do Pacto Andino, não se desenvolveu, por ação deliberada ou não dos governos, qualquer esforço no sentido de trazer esses mesmos processos para o quadro de uma nova institucionalidade, que viabilizasse a absorção do tema, de forma a torná-lo um fato nacional relevante. Particularmente no caso do Brasil, o entorno geográfico, com raros momentos de exceção, como no caso do acordo de Uruguiana de 1961, teve pouco peso na atuação e nos objetivos internacionais do país nos anos 1960, 1970 e parte dos anos 1980 (CERVO; BUENO, 2011).

Os primeiros anos da ALALC foram certamente positivos, mas tiveram escasso impacto nas economias regionais, as principais delas, sobretudo Brasil e México, caminhando para um crescimento voltado para dentro e buscando sempre a melhora de suas relações com os países centrais. Na análise das razões econômicas do definhamento da ALALC, deve-se levar em conta o surgimento de graves diferen-

ças entre os países, cujas causas foram de várias origens. À medida que a negociação levava ao rebaixamento de tarifas de produtos com baixa competitividade, que poderiam ser comprados a preços menores em países externos à Associação, as tensões iam aumentando. Ao mesmo tempo, questão essencial em todos os processos de integração regional, vislumbravam-se crescentemente situações de distribuição desigual de custos e benefícios. Enquanto alguns, sobretudo Argentina, Brasil e México, obtinham resultados positivos, particularmente no comércio de manufaturados, outros se encontravam em desvantagem. Conflitos sobre o tratamento tarifário de produtos importantes, como petróleo e trigo, foram aumentando as tensões. Certamente esta foi uma das razões importantes que acabou por levar um grupo de países ao Acordo de Cartagena, de maio de 1969, quando Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru criam o Grupo Andino. A percepção de prejuízos de parte dos países menores e médios acabou afetando a credibilidade do bloco.

No período que precedeu o Tratado de Montevideu de 18 de fevereiro de 1960, a convergência dos países latino-americanos no plano político era mínima, a situação não foi modificada nos anos seguintes, apesar de algumas tentativas importantes. A Operação Pan-Americana, como vimos acima, havia sido uma proposta do governo Kubitschek destinada à América Latina, mas que deveria surgir sobretudo da cooperação norte-americana. A criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em 1^o de outubro de 1960, conta com a ativa participação dos Estados Unidos, mas não se apresenta junto com programas diretamente vinculados à integração latino-americana, cujo debate estava se dando exatamente no mesmo período. Reflexo da situação existente na região é o encontro de Uruguaiana, em 20 de abril de 1961, entre os presidentes Arturo Frondizi e Jânio Quadros. Naquela ocasião, as conversações versaram sobre o conjunto das relações entre os dois países, políticas, militares e econômicas, assim como sobre as relações com terceiros países, da re-

gião e com os Estados Unidos. Os termos da Convenção de Amizade e Consulta e da Declaração de Uruguaiana estabeleciam a ação conjunta, argentina e brasileira, na solução dos problemas internacionais. Falava-se também em maior integração, mas a referência específica ao possível significado da ALALC para o processo de integração não surge (MELO FRANCO, 1968). Não seria possível explicar essas aparentes contradições e incoerências buscando o fio condutor apenas na política exterior dos países ou na concepção de integração regional. As situações internas desses países não permitiam elevado nível de coerência a suas ações externas. Como sabemos, os anos seguintes foram intensos de graves acontecimentos que levaram a renúncia e a golpes de Estado.

É importante assinalar que, para os países que a constituíram, particularmente para o Brasil, a ALALC teve caráter delimitado, onde parecem consagrar-se algumas das características que não desaparecerão dos debates das duas últimas décadas do século XX. Na percepção da época, o Tratado de Montevidéu resultou de uma Conferência de caráter técnico. Uma Zona de Livre Comércio não exigiu, na interpretação brasileira, “modificações da política econômica interna e da política comercial face aos demais membros”. Constata-se, também, a não exigência de uma autoridade supranacional para seu funcionamento, mas sim de organismos intergovernamentais que a administrem (RESENHA, 1960, p. 110). O Tratado criou o Comitê Executivo Permanente, com uma Secretaria, único órgão administrativo conjunto, que permanecerá no segundo Tratado de Montevidéu em 1980. De certo modo, serviu de modelo para a secretaria do Mercosul, também estabelecida em Montevidéu a partir de 1991, igualmente com características técnicas e destituída de força política.

Processos de integração regional em nível de áreas de livre comércio não necessitam ter políticas de desenvolvimento como pressuposto. Mas qualquer processo de integração regional deve ser percebido pelos Estados e pela sociedade como de interesse próprio. No caso da

ALALC, desde o início, mas com maior ênfase na segunda metade dos anos 1960, mesmo com o crescimento do intercâmbio, o esforço de integração estagnava. Da mesma forma, os objetivos cepalinos dos anos 1950 e 1960 demonstravam-se impossíveis de serem alcançados, nem mesmo se podiam dar alguns passos de maior envergadura em sua direção porque os pressupostos das políticas nacionais os inviabilizavam. Outra razão de debilitação da perspectiva da integração, razão provavelmente decisiva na América Latina, é o papel do Estado nacional e, sobretudo, a perspectiva nacionalista com que a própria integração foi considerada, particularmente nos casos da Argentina e do Brasil. Perspectiva que se manteve até a nova fase que se iniciou em novembro de 1985 com a assinatura da Declaração de Iguazu. Importante mencionar que, com a Ata de Iguazu, pela primeira vez, a política externa brasileira elegeu como parceiro estratégico um país da América do Sul. Parceira mais simétrica, significativamente diferente das parcerias estabelecidas do Brasil com Alemanha e Japão nos anos 1970, ou mesmo com os Estados Unidos em diferentes momentos.

Pode-se afirmar que a década de 1960 foi intensa em iniciativas visando superar o subdesenvolvimento: Conferência de Alta Gracia, II Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento, com a criação da Conferência das Nações Unidas Sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês), Grupo dos 77. Nenhuma dessas iniciativas, porém, caminhava no sentido da integração. O novo governo brasileiro, resultante do golpe militar de março de 1964, sinalizou que a integração deveria ser entendida em primeiro lugar como instrumento de fortalecimento da própria posição comercial na região: “tudo faremos em favor do fortalecimento da ALALC, para aumentar a presença do Brasil no mercado latino-americano” (LEITÃO DA CUNHA, 1965, p. 136). Convém destacar que, mesmo no período que se inicia em 1967, quando na política exterior do Brasil retornaram concepções nacionalistas autoritá-

rias e, parcialmente, terceiro-mundistas, o objetivo da integração regional nunca foi objeto de preocupação maior. Mesmo a retomada, a partir do governo Costa e Silva (1967-1969), de alguns aspectos da política externa independente do período Quadros e Goulart, não trouxe maior preocupação pela integração regional.

Daí a grande relevância das mudanças a partir de 1985, que sinalizam profundo redirecionamento: uma mudança estrutural da política regional e a criação de uma política de integração. Essa afirmação deve ser bem situada. A política exterior brasileira, tanto na versão autonomista quanto na universalista, ou na perspectiva do *global trader*, sempre privilegiou a própria independência. A adesão convicta à integração com a Argentina e no âmbito do Mercosul, a partir de 1985 e 1990, deve ser entendida como instrumento de fortalecimento nacional, portanto compatível com uma perspectiva realista de política externa, que, como sabemos, aceita a integração, quando vista como instrumento do próprio interesse e do próprio fortalecimento relativo.

3. Aladi

Na análise dos impasses da ALALC que desembocaram na criação da Aladi, podemos considerar o ano de 1969 como um ponto marcante. O Protocolo de Caracas estendeu o término do período de transição previsto para a criação da área de livre comércio, além de reduzir as metas quantitativas anuais de desgravação tarifária e definir as bases para o início de negociações visando a adequação do Tratado de Montevidéu de 1960 a uma nova etapa de integração. Essas negociações tiveram início apenas em 1974 e continuaram em 1975, sem produzir resultados imediatos. De todo modo, ficou consolidada a aspiração geral de flexibilização dos mecanismos operacionais criados a partir de 1960, a eliminação das metas quantitativas e dos prazos definidos para alcançar os objetivos finais estabelecidos, que estavam ligados à perspectiva de criação de um mercado comum lati-

no-americano. Foi nessa fase que o modelo da Aladi começou a ser desenhado: a promoção de acordos parciais, entre grupos ou dois países, limitando o acordo regional a uma zona de preferências comerciais. O tema do tratamento preferencial aos países de menor desenvolvimento econômico relativo foi objeto de debates, sem conclusões. Em novembro de 1978, a XVIII Conferência da ALALC decidiu abrir formalmente as negociações para um novo tratado. As reuniões havidas em 1979 e no primeiro semestre de 1980 encerraram-se na XIX Conferência Extraordinária da ALALC, realizada em Acapulco, em junho de 1980. O Tratado de Montevideu de 1980, como é conhecido, foi assinado em 12 de agosto de 1980 (MOAVRO, 1992, p. 180-186). Para a compreensão das diferenças entre os dois tratados, é importante reter que a Aladi reflete a convicção da impossibilidade de uma política de integração regional, posição plenamente compartilhada pelo governo brasileiro.

O Tratado de 1980 abandona o objetivo de estabelecer uma zona de livre comércio. Este aspecto talvez seja o mais importante do ponto de vista político. Consequentemente, deixa de lado todos os compromissos quantitativos e provisórios. Na prática, cria um instrumento de registro de acordos entre dois ou mais países, compatibilizando-os com as regras do GATT. Substancialmente, as diferentes perspectivas políticas, sociais e econômicas dos países refletiram-se no acordo. Os países andinos insistiam em níveis superiores de integração, tais quais tarifa externa comum, programa de desenvolvimento industrial, tratamento semelhante ao capital estrangeiro, objetivos não aceitos pelo Brasil, que mantinha uma política de alta proteção tarifária, objetivo fortalecido pela crise cambial que se aguçava. Por outro lado, as políticas liberais da Argentina, do Chile e do Uruguai haviam erodido as margens de preferências estabelecidas no quadro da ALALC. A partir de 1980, as crises do petróleo e, sobretudo, as crises da dívida externa, a começar pela do México de 1982, acentuaram a tendência de todos os países em buscar aumentar suas próprias

exportações. Nesse contexto, a Aladi passou a valorizar os interesses individuais dos países-membros em prejuízo da visão comunitária (BARBOSA, 1996, p. 146).

Ao mesmo tempo em que a perspectiva de integração latino-americana ou mesmo sul-americana se afasta, outros fatos sugerem novos desdobramentos. Havia novas referências que explicam o caráter reducionista da Aladi, adequadas às realidades existentes. Em 1977, é assinado um primeiro acordo entre Argentina e Brasil no sentido de estabelecer cooperação no campo nuclear. Mais importante, em outubro de 1979, os governos Jorge Videla e João Baptista Figueiredo, vencidas as resistências de setores militares com leituras não cooperativas da soberania nacional, assinam o acordo que permite a utilização trinacional das águas do Rio Paraná, viabilizando as usinas de Itaipu e Corpus. Significativa foi a influência, para esse acordo, de setores interessados em resultados positivos, não situados no núcleo decisório dos Estados: no caso brasileiro, a Itaipu Binacional e a Eletrobras; no caso argentino, áreas econômicas preocupadas com o setor de energia (CAUBET, 1991). O ministro das Relações Exteriores do Brasil, Saraiva Guerreiro, logo depois da assinatura do Segundo Tratado de Montevidéu, manifestou preocupação com o relacionamento continental. Para ele, “traduzir em ações e empreendimentos o vocabulário da solidariedade latino-americana” significava enveredar pelo caminho do pragmatismo. Não mais dos acordos gerais. Nos governos militares, fala-se em caminhos novos, mas não surgem direções privilegiadas. A relação com a Argentina tem certo destaque, mas de maneira vaga, sem distingui-la claramente das relações com os outros países (SARAIVA GUERREIRO, 1980, p. 38, p. 40).

Em seus primeiros anos, a Aladi consolidou parcialmente o que havia sido alcançado entre 1960 e 1980, o então chamado patrimônio histórico. O Acordo de Preferência Tarifária Regional, assinado em 1984 em níveis baixos, continuou produzindo pequeno efeito comercial. Ao longo da década de 1980, o intercâmbio intrarregional redu-

ziu-se, depois de ter alcançado US\$ 24 bilhões em 1981. Para os efeitos dessa discussão sobre a integração latino-americana e as políticas brasileiras, cabe assinalar que as preferências comerciais nada acrescentaram ao comércio regional, enquanto a possibilidade criada pela Aladi de negociação de acordos bilaterais acrescentou um instrumento que foi intensamente utilizado nos anos seguintes, particularmente nas relações entre Argentina e Brasil, e de ambos com o Uruguai. Em 1986, nova tentativa de fortalecer a Aladi deu-se com a convocação da Rodada Regional de Negociações, finalizada em março de 1987, quando o Conselho de Ministros da organização aprovou o Programa de Recuperação e Expansão do Comércio. Segundo Roberto Martínez Clainche (1984), a baixa prioridade da integração manifesta-se também pela aparente falta de preparação técnica para as negociações: funcionários mal qualificados, falta de instruções claras e também a falta de coordenação nos setores público e privado envolvidos na integração (CLAINCHE, 1984, p. 173). A Aladi caracterizou-se por ser uma instituição declaradamente técnica e de registro. Nos processos de integração, os benefícios políticos e sociais são considerados partes essenciais, e também assim foram considerados na ALALC e no Pacto Andino. Não fizeram parte dos objetivos do Tratado de Montevideu de 1980. Alguns anos depois, os objetivos políticos e sociais surgem com força, no bojo de uma relação e de um projeto diferente.

O desenvolvimento das relações entre a Argentina e o Brasil a partir de 1985 corresponde, como vimos, à fase que Barbosa (1996) chama de pragmática. Superando décadas de receios recíprocos, alguns dos quais discutimos nas páginas precedentes, por iniciativa de Buenos Aires os presidentes dos dois países decidem iniciar o processo de integração econômica, fora dos esquemas multilaterais, mas apoiados sobre a parcial complementaridade entre suas economias. Na percepção brasileira, sugerida pelo ministro das Relações Exteriores Olavo Setúbal, apoiada pelo presidente Sarney, que convocou espe-

cialmente os ministros da Fazenda, da Agricultura e de Minas e Energia, “a integração latino-americana só se poderia viabilizar com a integração prévia do Cone Sul e esta, por sua vez, dependeria da integração Brasil-Argentina” (BARBOSA, 1996, p. 149). A Aladi, ao ter optado pela aceitação das iniciativas bilaterais e pelos Acordos de Complementação Econômica, acabou por endossar naturalmente o processo que se iniciava. A partir de então, a política brasileira para a Argentina fundamenta-se em uma lógica de cooperação, tanto no sentido político (consolidação da democracia e aumento do poder de barganha no sistema internacional), quanto no âmbito econômico, em que a inflação alta e o endividamento externo representavam a face comum do desafio que ambos os países enfrentavam.

4. Mercosul

Uma sequência de acordos determinam mudanças importantes nas relações entre os dois países, com impactos para o conjunto das relações latino-americanas. Os principais são: 1) a Declaração de Iguaçu, de novembro de 1985, assinada pelos presidentes Sarney e Alfonsín, que enfatizava, entre outras questões, a importância da consolidação do processo democrático nos dois países e a união de esforços com vistas à defesa de posições comuns em foros internacionais; 2) o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), de julho 1986, que estabeleceu 24 protocolos setoriais, voltados à integração de setores produtivos específicos; 3) o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento de novembro de 1988, pelo qual Brasil e Argentina estabeleceram um prazo de dez anos para a formação de um espaço econômico comum.

Para Celso Lafer (1997), o que poderíamos chamar de transformação do sistema regional seria o resultado de: 1) o acordo trilateral sobre a utilização das águas do Rio Paraná, de 1979; 2) a posição brasileira em relação à Guerra das Malvinas; e 3) o processo de democratização, com ênfase no desenvolvimento, controle civil dos militares e

relação transparente e confiável na esfera nuclear. Corolário abrangente foi o Tratado de Assunção, que deu origem ao Mercosul. A radical inovação no padrão precedente de relações regionais deriva de uma cooperação política que tem como ponto de partida uma nova percepção de inserção internacional, nova compreensão do que seja a cooperação política, o desmantelamento, com participação ativa de grupos epistêmicos que compreendiam militares, da hipótese de confronto entre os dois países.

Nos anos 1985 e 1986, os governos argentino e brasileiro consideraram a integração uma mudança radical nas atitudes dos Estados frente ao parceiro. A ideia da fase pragmática e realista reflete essa percepção. “O governo brasileiro definiu, em nível presidencial, uma clara política em relação ao processo de integração regional. A mais alta prioridade passou a ser dada ao projeto de integração e cooperação econômica com a Argentina; a integração latino-americana só se poderia viabilizar com a integração prévia do Cone Sul, e esta, por sua vez, dependeria da integração Brasil-Argentina” (BARBOSA, 1996, p. 149). Para Luiz Felipe Seixas Corrêa (1996, p. 374), retomando ideia de Rubens Ricupero, um dos formuladores da política brasileira nesse período, talvez a principal e mais duradoura linha de política externa do governo Sarney tenha sido a reformulação do relacionamento do Brasil com a Argentina, mediante a superação de rivalidades e desconfianças que sobreviviam ao passado e a concomitante implantação de um espaço preferencial de entendimento democrático e de integração econômica que veio a desembocar no Mercosul.

Após a constituição do Mercosul, o fato de Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai apresentarem posições conjuntas diante de outros países ou organizações é razoavelmente inédito. A coordenação de ações produziu resultados, como se verificou no tocante à posição do bloco perante a Iniciativa para as Américas, inicialmente proposta pelo presidente George Bush em junho de 1990. Naquela ocasião, o

Acordo 4+1, ou Acordo do Jardim das Rosas (AMORIM; PIMENTEL, 1996), assentou o princípio de que o bloco regional negociaria como tal diante dos Estados Unidos. A partir de 1994, com o Protocolo de Ouro Preto, estrutura-se a União Alfandegária entre os países do Mercosul, fato que traz a obrigatoriedade legal de posições conjuntas entre os países-membros em negociações comerciais internacionais. A posição dos países do Mercosul foi um dos elementos fundamentais para o encerramento das negociações para uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), continuidade da iniciativa de Bush, na reunião de Mar del Plata em 2004.

A política brasileira de integração regional, como vimos, ancorou-se no Mercosul, mas, ao mesmo tempo, produziu outras iniciativas. A proposta de criação da Área de Livre-Comércio da América do Sul (ALCSA) em 1993, no governo Itamar Franco, e, em 2008, no governo Luís Inácio Lula da Silva, a União das Nações Sul-Americanas (Unasul) mostram o interesse brasileiro em fortalecer a perspectiva de integração do subcontinente. Essas iniciativas resultam da preocupação dos formuladores das políticas do Estado pelo conjunto da região, o que levou à criação do conceito geopolítico de América do Sul e, ao mesmo tempo, à preocupação pela estabilidade de todo o subcontinente.

O aumento das correntes de comércio intrabloco nos primeiros anos de funcionamento do Mercosul foi altamente significativo. Contudo, depois de vinte anos, abrem-se impasses em relação aos quais o Estado brasileiro ainda terá que se posicionar, não havendo consenso na sociedade e entre as elites sobre as formas de consolidação. O Mercosul é um bloco de integração não apenas comercial, mas também econômica, em sentido amplo. Como os instrumentos do Estado, financeiros, fiscais, institucionais, devam ser alocados para o aprofundamento, não está claro. A agenda recente do bloco tem sido ocupada pela questão da distribuição dos benefícios da integração, pelas discussões sobre seu fortalecimento institucional e maior internalização

da lógica da integração nos países-membros. A constituição do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), o Protocolo de Olivos, as discussões em torno do Parlamento do Mercosul (Parlasul) e do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR) e os procedimentos facilitadores de cadeias produtivas regionais são todos temas que se inserem no objetivo de adensar o processo de integração. Indicam possibilidades importantes, cujos resultados não estão garantidos. A vontade do Estado brasileiro nos últimos governos, inclusive no de Dilma Rousseff, iniciado em 2011, é claramente favorável à continuidade da integração, mas essa vontade política não é suficiente para garantir os avanços pretendidos. A crise econômica, inclusive a da União Europeia, provocará impactos.

Considerações Finais

A discussão feita demonstra que quase até o final do século XX o tema da integração regional não estava no centro do debate no Estado e na sociedade brasileira. Nem no plano político, nem no econômico, nem mesmo cultural. Ainda que na literatura o tema da América Latina surja esporadicamente, a continentalidade do país não estimulou sua inserção nos grandes debates nacionais. Há explicações. A quase totalidade dos demais países tem em comum a origem colonial espanhola, o que tem seu peso, ainda que em alguns casos tenha sido de caráter negativo. A América Latina, especialmente a Bacia do Prata, foi considerada o ambiente natural para expansão da influência brasileira, mas não se tratava ainda de integração. Essa expansão enfrentava a competição de um Estado poderoso, a Argentina. À época dos ABCs, conforme discutimos, considerava-se a cooperação política. Apenas a partir da década de 1980 a integração regional passou a ser vista como instrumento do fortalecimento nacional. Em décadas anteriores, 1940, 1950, 1960, surgiram esporadicamente iniciativas visando a integração. Nenhuma delas teve sucesso. Discutimos as difi-

culdades da ALALC, que inicialmente propunha uma área de livre comércio, finalmente reduzida a instrumento de regulação comercial, como foi a Aladi. A ideia de integração como instrumento de fortalecimento nacional não é particularidade brasileira. Todos os processos de integração partem do pressuposto de que serão benéficos para o próprio país, para toda a sociedade e para suas elites.

O Brasil, como quase todos os países da América Latina, esteve condicionado no século XX pelas relações com os Estados Unidos. Os temas da aproximação com esse país, como obter benefícios dessa relação, como ser autônomo e fortalecer um projeto nacionalista, fizeram e fazem parte de um debate permanente. O desdobramento foi a não urgência de um projeto de integração regional, continuamente remetido a um depois um pouco distante. As propostas da ALALC, da Cepal e da Aladi não contribuíram decisivamente para introduzir o tema da integração no Brasil. As mudanças econômicas e políticas dos anos 1970 e 1980 estimularam a passagem de uma formulação idealista da integração para a formulação de um projeto concreto. A noção de desenvolvimento acabou encontrando um terreno comum com a noção de integração. Esta é absorvida no corpo do Estado brasileiro e nas suas elites. Nos anos 2000, a criação da Unasul sugere que a preocupação pela integração se estende a toda a América do Sul.

Notas

- 1.** Esta e as demais citações de originais em língua estrangeira foram livremente traduzidas para este artigo.
- 2.** Cf. Etchepareborda (1978, p. 123-124). Tamini era um expoente da ideologia imperialista argentina e escrevia artigos na revista de Zeballos.

Referências Bibliográficas

AHI – Arquivo Histórico do Itamaraty. Despacho para Buenos Aires, 22 nov. 1904.

_____. Despacho reservado para Washington, 31 mar. 1906.

_____. Ofícios, Buenos Aires, 23 dez. 1914.

_____. Ofícios, Buenos Aires, 24 jan. 1915.

AMORIM, Celso; PIMENTEL, Renata. Iniciativa para as Américas: o acordo do Jardim das Rosas. In: ALBUQUERQUE, J. A. G. **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)**. v. II. São Paulo: Cultura/Nupri USP/Fapesp, 1996.

BANDEIRA, Moniz. **Presença dos Estados Unidos no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973.

_____. **O eixo Argentina-Brasil**: o processo de integração da América Latina. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1987.

BARBOSA, Rubens. O Brasil e a integração regional: a ALALC e a Aladi (1960-1990). In: ALBUQUERQUE, J. A. G. (Org.). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)**. v. II. Diplomacia para o Desenvolvimento. São Paulo: Cultura/Nupri USP/Fapesp, 1996.

BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

BURNS, E. Bradford. **The Unwritten Alliance**; Rio Branco and the Brazilian-American relations. Nova York: Columbia University Press, 1966.

_____. As relações do Brasil durante a Primeira República. In: FAUSTO, B. (Org.). **História geral da civilização brasileira**. Rio de Janeiro: Difel, 1977. t. 3, v. 2, p. 375-400.

CALÓGERAS, Pandiá. **Ideias políticas de Pandiá Calógeras**. Introdução, cronologia, nota bibliográfica e textos selecionados por Francisco Iglesias. Brasília: Senado Federal, 1987.

CAUBET, Christian G. **As grandes manobras de Itaipu**. Energia, diplomacia e direito na Bacia do Prata. São Paulo: Editora Acadêmica, 1991.

CAVLAK, Iuri. **A política externa brasileira e a Argentina peronista (1946-1955)**. São Paulo: Annablume, 2008.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.

—; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 4. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2011.

CLAINCHE, Roberto Martínez Le. **La ALALC/Aladi**. México: El Colegio de México, 1984.

CONDURU, Guilherme Frazão. **A política externa de Rio Branco os tratados do ABC**. Dissertação (mestrado em História) – Universidade de Brasília, Brasília, 1998.

DONGHI, Tulio Halperin. **História contemporânea de América Latina**. 3. ed. Madri: Alianza Editorial, 1972.

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

FERRARI, Gustavo. **Esquema de la política exterior argentina**. Buenos Aires: Editorial Universitária de Buenos Aires, 1981.

FRAGA, Rosendo. **Roca y el Brasil**. Buenos Aires: Editorial Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, 1994.

LAFER, Celso. Relações Brasil-Argentina: alcance e significado de uma parceria estratégica. **Contexto Internacional**, v. 19, n. 2, jul./dez. 1997.

LEITÃO DA CUNHA, Vasco. Palestra do ministro das Relações Exteriores na Associação Comercial do Rio de Janeiro, em 11 de novembro de 1964. **Revista Brasileira de Política Internacional**, ano VIII, n. 29, mar. 1965.

LEITE, Cleantho. Banco Interamericano de Desenvolvimento. **Revista Brasileira de Política Internacional**, n. 6, p. 26-43, 1959.

LINS, Álvaro. **Rio-Branco**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1945.

—. **Rio-Branco**. 2. ed. São Paulo: Nacional, 1965.

LYRA, Heitor. **A diplomacia brasileira na Primeira República (1889-1930) e outros ensaios**. Nota bibliográfica de Hélio Antônio Scarabótolo. Rio de Janeiro: Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, 1992.

MELO FRANCO, Afonso Arinos de. **Planalto** – Memórias. Rio de Janeiro: José Olympio, 1968.

MOAVRO, Horacio Roberto. **La decisión**: aportes para la integración latino-americana. Caracas: IFEDEC, 1992.

MRE – Ministério das Relações Exteriores. **Relatório**, v. I, 1914/15.

NAÇÕES UNIDAS. **A cooperação internacional na política de desenvolvimento latino-americana**. Rio de Janeiro: Nações Unidas, 1954.

—. Bases para la formación del Mercado Regional Latinoamericano (informe de la primera reunión del Grupo de Trabajo, Santiago de Chile, 3 a 11 de febrero de 1958). In: **La cooperación económica multilateral en America Latina**. v. I, Textos y Documentos. México: Nações Unidas, 1961a.

—. Recomendaciones acerca de la estructura y normas del Mercado Común Latinoamericano (informe de la Segunda reunión del Grupo de Trabajo, México, 16 a 27 de febrero de 1959). In: **La cooperación económica multilateral en America Latina**. v. I, Textos y Documentos. Nações Unidas: Mexico, 1961b.

OTERO, Delia Del Pilar. La política ABC: um fenómeno recorrente em los proyectos de concertación regional del cono sur latino-americano. **Res Gesta**, n. 37, p. 105-124, 1998-1999.

RESENHA Zona de Livre Comércio na América Latina. **Revista Brasileira de Política Internacional**, ano III, n. 10, jun. 1960.

RICUPERO, Rubens. Um personagem da República. In: RICUPERO, R.; ARAÚJO, J. H. P. (com a colaboração de JOPPERT, R.). **José Maria da Silva Paranhos, Barão do Rio Branco**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995.

SARAIVA GUERREIRO, Ramiro. Conferência pronunciada pelo ministro das Relações Exteriores na Escola Superior de Guerra, em 5 de setembro de 1980. **Revista Brasileira de Política Internacional**, ano XXIII, n. 89-92, 1980.

SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe. A política externa de José Sarney. In: ALBUQUERQUE, J. A. G. (Org.). **Sessenta anos de política externa brasileira**

**Clodoaldo Bueno, Haroldo Ramanzini Júnior e
Tullo Vigevani**

ra (1930-1990). v. I, Crescimento, modernização e política externa. São Paulo: Cultura/Nupri USP/Fapesp, 1996.

SETTE, Luís Lindenberg, A diplomacia econômica brasileira no pós-guerra (1945-1964). In: ALBUQUERQUE, J. A. G. (Org.). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)**. v. 2. São Paulo: Cultura/Nupri USP/Fapesp, 1996. p. 239-266.

SMITH, Joseph. **Unequal Giants**. Diplomatic Relations between the United States and Brazil, 1889-1930. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991.

Resumo

Uma Perspectiva de Longo Período sobre a Integração Latino-americana Vista pelo Brasil

O objetivo do texto é discutir o processo de integração latino-americano, com atenção especial às posições brasileiras, visando compreender os elementos de continuidade entre a política dos primeiros anos da República, particularmente o período do Barão do Rio Branco (1902-1912), e a atualidade. Buscam-se as raízes remotas da política brasileira em relação à integração regional que, nos anos 1980, confluíram na proposta do Mercosul. Analisam-se as atitudes do Brasil em relação aos seus vizinhos, bem como os experimentos de coordenação de políticas e estratégias destinadas a maximizar os interesses dos países da região.

Palavras-chave: Brasil – América Latina – História – Política Externa – Integração Regional

Abstract

A Brazilian Long-Term Overview on Latinamerican Integration

The paper aims to discuss the Latin American integration process with focus on the Brazilian positions, in order to understand the elements of

**Uma Perspectiva de Longo Período sobre a
Integração Latino-americana Vista pelo Brasil**

continuity between the actions of the early years of the Republic, particularly the period of the Baron of Rio Branco (1902-1912), and the current years. There is a search for the roots of Brazilian policy towards regional integration, which in the eighties of the last century resulted in the Mercosur proposal. Brazilian positions in relation to its neighbors will be analyzed considering the experiments of policy coordination that sought to maximize the interests of the countries in the region.

Keywords: Brazil – Latin America – History – Foreign Policy – Regional Integration