



O BRASIL E A BACIA DO PRATA: INTERESSES E DIVERGÊNCIAS¹

SHIGUENOLI MIYAMOTO

Livre-Docente em Relações Internacionais e Política Comparada
Professor Titular do Departamento de Ciência Política da UNICAMP
E-mail: shiguenoli@gmail.com

RESUMO: A Bacia do Prata sempre foi importante para a política externa brasileira. Entretanto, desde a formação do MERCOSUL, têm ocorrido inúmeras divergências entre seus membros. Nos últimos anos, a integração regional não mereceu a devida atenção do Brasil. Com o governo Dilma, quais as tendências que se podem esperar? O Brasil tem demandas e expectativas que ultrapassam o espaço regional sul-americano. O objetivo deste texto é discutir as perspectivas da política brasileira para a região, dentro do contexto cada vez mais competitivo que se observa na arena internacional.

PALAVRAS-CHAVE: política externa brasileira; integração regional; Bacia do Prata; América do Sul.

RESUMEN: La Cuenca del Plata ha sido siempre importante para la política exterior brasileña. Sin embargo, desde la formación del MERCOSUR, se han producido numerosos desacuerdos entre sus miembros. En los últimos años, la integración regional no se ha dado la debida atención en Brasil. ¿Qué tendencias se pueden esperar de Dilma Rousseff? Brasil tiene exigencias y expectativas que van más allá de América del Sur. El objetivo de este trabajo es discutir las perspectivas de la política brasileña para la región, en el contexto de un escenario cada vez más competitivo.

PALABRAS-CLAVES: política exterior brasileña; integración regional; Cuenca del Plata; América del Sur.

¹ A produção deste texto contou com recursos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), através de Bolsa de Produtividade em Pesquisa (1B) concedida ao autor. Este escrito faz parte de um projeto mais amplo sobre a política externa brasileira dos anos mais recentes.



Introdução

Nem amigos, nem inimigos. Apenas parceiros que, por circunstâncias históricas e geográficas, merecem atenção especial do governo brasileiro. É assim, nesses termos, que devem ser vistas as relações do Brasil com os países da Bacia do Prata em termos bilaterais ou multilaterais.

Quatro países, com características completamente distintas, não poderiam, em face de seus próprios indicadores, manter relações simétricas, conforme se poderia desejar, ou de acordo com a retórica que normalmente prevalece nesta parte do mundo.

Embora juridicamente Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai mantenham status semelhante, todos plenamente soberanos, com capacidade para elaborar suas próprias políticas domésticas e internacionais, é evidente que as diferenças entre si no nível econômico, militar e de projeção política são bastante visíveis, não havendo necessidade de recordá-las. O intercâmbio, sobretudo, econômico, entre os países platinos, sempre foi, é, e dificilmente deixará de ser assimétrico, em favor dos Estados maiores da região.

Além do mais, e, justamente, por isso mesmo, as demandas e ambições de cada um são bastante diferenciadas em número e grau. Uruguai e Paraguai, como parceiros com menor envergadura encontram-se, portanto, em uma relação desvantajosa perante seus outros dois vizinhos.

Por outro lado, Argentina e Brasil, exercem quotidianamente, mesmo dentro do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), políticas quase sempre independentes, procurando, cada um a seu modo, ocupar espaços mais significativos no plano regional e no contexto global do sistema internacional.

1. A política brasileira no limiar do novo século

A busca de um espaço maior, que escape ao cenário regional, tem sido uma das grandes marcas do governo brasileiro nesta última década. Isto quer dizer que as demandas brasileiras dizem respeito a sua inserção de maneira mais favorável no cenário global de poder, não estando, portanto, circunscrito à Bacia do Prata.

As diversas reivindicações por aumento de sua influência, procurando comportar-se como ator de primeira magnitude, são bastante explícitas sobre as ambições do Brasil.

Por isso, tem concorrido aos cargos de direção das organizações internacionais, participando de missões de paz tanto no continente, quanto fora da América Latina, oferecendo-se como mediador inclusive para conflitos em regiões distantes como o Oriente Médio, apresentando propostas para resolver o problema da fome mundial e da questão ambiental, e reclamando com frequência das medidas protecionistas adotadas pelas grandes potências.

Esses são apenas alguns exemplos do modus operandi brasileiro no tabuleiro mundial do poder, ainda que o faça de maneira desordenada e sem um planejamento de médio e longo prazos, mostrando nitidamente que não tem uma estratégia de inserção internacional que possa ser conduzida de forma harmônica ao longo do tempo.



Conferir-se a si mesmo o papel de agente importante, tem sido, na última década, uma constante na conduta da política externa brasileira. Ainda que se possa atribuir aos arroubos retóricos do ex-presidente afirmações nesse sentido, não se pode negligenciar o fato de que se tratava da maior autoridade do país, falando dito personagem, portanto, em nome dos “interesses nacionais”.

Várias características poderiam aqui ser listadas, e que asinam o comportamento do Brasil nas negociações internacionais no limiar do novo século. Algumas delas, de forma mais visível, como a procura incessante pela vaga como membro permanente do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas e a busca da legitimidade pela liderança no continente sul-americano.

A participação em instâncias como o IBAS, BRICS, G20 e a tentativa de assumir cargos diretivos de organizações como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Organização Mundial do Comércio (OMC), a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a União Internacional de Telecomunicações (UIT), fizeram parte, portanto, da intenção de o Brasil operar como um grande ator, ao lado das tradicionais grandes potências. Destarte, buscou ombrear-se com essas últimas na definição dos rumos da política mundial, nas arenas onde o grande jogo é exercido.

O discurso da presidente Dilma Vana Rousseff, na abertura dos trabalhos da 66ª Assembléia Geral da ONU, em 21 de setembro de 2011, corrobora a importância dada a demandas dessa natureza, ao reclamar lugar como membro permanente no Conselho de Segurança, explicitando que o país já se encontra pronto para assumir suas responsabilidades em tal instância. (ROUSSEFF, 2011). Ou então, com o governo brasileiro, ao lado de outros emergentes, oferecendo ajuda e recursos para combater a grande crise econômica de 2011.

Alguns elementos poderiam ser aqui lembrados para mostrar o estilo de atuação do governo na cena internacional. Ao assumir o controle do aparato de Estado, o governo de Luiz Inácio Lula da Silva pretendeu distanciar-se das políticas até então adotadas por seus antecessores. Pelo menos essas eram as promessas inúmeras vezes proclamadas.

Entre críticas ao chamado modelo neoliberal que teria sido adotado por Fernando Henrique Cardoso, no governo que se iniciava em 2003, propunha-se fazer uma política internacional ativa e ativa. Elencava-se como prioridade uma mudança na estrutura mundial de poder, ou seja, alterar a geopolítica do poder, fazendo com que os países que até então desempenhavam papel secundário passassem não apenas a compartilhar, mas inclusive a gerenciar os destinos do mundo.

Daí as ressalvas intensas à forma como o mundo era governado, apresentando-se em todos os foros possíveis. Necessário, portanto, se fazia dialogar, exigir ou mesmo confrontar-se com as grandes potências, mostrando a essas que era chegado o momento de se repensar o tabuleiro mundial de poder.

Evidentemente que a retórica seria feita, como tentativa de convencer aos demais, que realmente tal situação se tornaria possível, e que as grandes potências poderiam não apenas sensibilizar-se, mas também abrir mão de parcelas de seu poder.



A prática da política do governo e do Estado nos negócios internacionais, entretanto, caminhava a passos largos longe do discurso. Por isso, ao mesmo tempo que discursava conclamando à grandes mudanças, visando democratizar as relações internacionais, a política brasileira atuou em diversas frentes: uma delas, realçando a necessidade de incrementar, de amplificar o diálogo Sul-Sul, abarcando os Estados abaixo da linha do Equador, tanto os da América do Sul e da África, quanto os do Oriente Médio em uma relação de interdependência horizontal, sem subordinações, onde todos fossem considerados iguais. Contrapunha-se, portanto, à realidade observada com a eterna dependência vertical entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento.

A importância desta linha de ação pode ser percebida através das políticas regionais sul-americanas, com ênfase no processo de integração e no relacionamento amistoso com as nações não apenas do sul do continente, mas também com as da região andina, sobretudo após a ascensão de Juan Evo Morales Ayma e de Hugo Rafael Chávez Frias, aos governos, respectivamente, da Bolívia e da Venezuela.

Com esses últimos, o próprio ex-presidente mantinha sintonia bastante próxima, afinada em termos ideológicos. Identificação semelhante, mas com outras motivações, parece ter hoje a presidente Dilma Vana Rousseff, com seu colega uruguaio José Pepe Mujica, onde os direitos humanos ocupam espaço considerável.

Do outro lado do Atlântico Sul, o país concedeu especial atenção aos Estados africanos, em busca de venda de produtos e de serviços, das oportunidades dos mercados nacionais ou regionais, procurou explorar os recursos naturais do continente, investir na infra-estrutura dos países, principalmente carentes de estradas, usinas de energia, etc., construindo grandes obras públicas com empresas como Odebrecht, Camargo Correa, Andrade Gutierrez e Queiroz Galvão.²

Através de atos e acordos firmados com o continente, por intermédio da União Africana, participou mais efetivamente da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Simultaneamente concedeu importância primeira a África do Sul que, na condição similar a sua, de potência emergente naquele continente, desempenha papel semelhante ao que o Brasil joga na América do Sul, seja em termos bilaterais, seja através do foro IBAS. Além disso não se descurou dos países anglofilos e francófonos, como a Nigéria, Congo, etc.

Da mesma forma, marcou presença nos encontros realizados envolvendo o continente sul-americano com o africano. Um indicador da importância concedida ao continente de além-mar, é verificado, por exemplo, não apenas através do aumento das cifras comerciais ou culturais, mas pelo próprio número de embaixadas abertas naquela região, nos últimos anos, sem contar as 29 visitas feitas pelo ex-presidente Lula e por mais de 60 viagens do ex-chanceler Celso Amorim.

Já com os países árabes, no Oriente Médio, a relação também se mostrou relativamente intensa, mesmo com a Líbia, ou em região mais remota como o Irã, ainda que essas nações estivessem permanentemente sob críticas da comunidade internacional, por causa de seus regimes políticos e

² No fechar de 2010, o Ministério das Relações Exteriores elaborou um relatório sucinto das atividades desenvolvidas durante os oito anos do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, onde aparecem informações gerais sobre as demandas e atuações do Brasil na arena internacional. Consultar o site: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>. Acesso em 20 de abril de 2011.



do desrespeito aos direitos humanos, longe, portanto, de serem considerados democracias, como entendido no mundo ocidental.

Toda essa forma de agir se enquadrava, segundo a perspectiva governamental, na necessidade de fortalecer o diálogo para contrapor-se à hegemonia das grandes potências. Ao mesmo tempo que ofereceu ajudas de diversas modalidades, como a remissão da dívida, financiamento de obras de infra-estrutura, o governo esperava, como retorno, o apoio desses países para suas demandas, por exemplo, para assumir cargos diretivos nos organismos internacionais. O que se constatou, porém, é que os resultados nem sempre foram aqueles esperados, deixando de eleger seus representantes, justamente pela falta de votos.

Por outro lado, nem por isso, o governo deixou de negociar em grande escala com as grandes potências do mundo ocidental e o Japão, ainda que no discurso essas merecessem rotineiramente pesadas críticas pela forma de gerenciamento dos recursos e do poder mundial, apelando para medidas protecionistas e subsidiando seus produtos.

Pode-se dizer que este tipo de comportamento coincide, em grandes traços, com o que convencionalmente se chamou de política pragmática, tão caro às tradições da diplomacia brasileira. Por isso, em seus pronunciamentos, ou mesmo em outras oportunidades, o ex-presidente Lula sempre gostava de realçar, de forma bastante amistosa, a proximidade seja com relação a Evo Morales ou Hugo Chávez, como a Fidel Castro, George W. Bush ou Muammar Kadafi e Mahmoud Ahmadi-nejad, referindo-se a eles como “meus grandes amigos”.

Estados Unidos da América, a União Européia e o Japão estiveram, assim, como grandes atores sempre presentes na pauta da política brasileira, ao lado dos países em desenvolvimento e dos considerados emergentes, ou potências regionais, como seria sua própria condição.

O mesmo pode ser dito de outras potências como a República Popular da China, a Índia, a Rússia e demais, ora através de intensas negociações bilaterais, ora por intermédio de foros outros como o G20, os BRICs, o IBAS, etc.

Presença constante, se fez, também, nos organismos internacionais, desde a Organização das Nações Unidas (ONU), passando pela Organização para o Comércio e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), entre outros, onde inclusive chegou a demandar cargos, nunca conquistados.

Esse mesmo comportamento e de demandas se faz presente, no atual governo, por exemplo, quando conseguiu ocupar o cargo de Direção Geral da Organização Internacional das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) com José Graziano da Silva, representante brasileiro na eleição realizada em julho do corrente ano, em Roma.³

³ No site do Ministério das Relações Exteriores inclusive constou um link para a página do candidato. Conferir: <http://www.itamaraty.gov.br>; e <http://www.grazianodasilva.org>. Acesso em 18 de maio de 2011.



2. O Brasil no continente

Imperialista, subimperialista, país hegemônico e outras designações fazem parte do cotidiano e da maneira como o Brasil sempre foi visto no subcontinente sul-americano, sob diversas facetas, dependendo do momento.⁴

Muitas vezes o Brasil fez, provavelmente, jus a acusações dessa natureza. Certamente motivadas pela forma como o país chegou à sua atual configuração geográfica, abarcando metade do território sul-americano, fazendo parte das duas grandes bacias hidrográficas do continente, mantendo fronteiras com dez vizinhos e com fronteiras terrestres e marítimas bastante vastas, de 16.800 quilômetros e 7.300 quilômetros, respectivamente.⁵

Muitos discursos triunfalistas igualmente contribuíram para moldar a imagem negativa usufruída pelo Brasil ao longo do tempo. Os pronunciamentos na primeira metade do primeiro governo de Lula são bastante elucidativos sobre esse estilo de operar do governo brasileiro, e que causava profundos descontentamentos por parte de seus vizinhos.

A menção costumeira ao fato de o Brasil considerar-se líder na região, não apenas deixava de contribuir para o maior conagraçamento das nações sul-americanas, como causava temores sobre os verdadeiros objetivos do Estado brasileiro interessado, provavelmente, em colocar em sua órbita os demais vizinhos.

Declarações imprudentes, como a do ex-ministro da Ciência e Tecnologia, Roberto Amaral, na primeira semana do governo Lula, em janeiro de 2003, advogando a uma possível vontade de o país interessar-se pela fabricação de armas nucleares, sem qualquer sombra de dúvida, pouco ajudariam a dissipar suspeitas sobre o papel que o Brasil gostaria de desempenhar no continente.⁶

Embora o discurso tenha sido gradativamente substituído por outro, mais generoso e cauteloso, que pregava a cooperação sem subordinações, nem por isso aliados afinados ideologicamente com o governo deixaram de criticar a política brasileira em diversas esferas.

Evo Morales lembrava que o Brasil havia explorado a Bolívia, ao adquirir o atual estado do Acre, em troca de um cavalo. Hugo Chávez não se esquivou em afirmar que o Congresso brasileiro nada mais era do que um papagaio dos Estados Unidos. O primeiro chegou mesmo a intervir em empresas brasileiras na Bolívia, ocupando as refinarias da Petrobrás, e criando grande desconforto ao governo brasileiro. Ou então as discordâncias sobre as negociações sobre a nova tarifa para consumo da energia elétrica oriunda da barragem de Itaipu, com o governo de Fernando Lugo.

4 Desde os anos 70 foi gerada uma extensa bibliografia, principalmente, no Cone Sul, ressaltando esse papel que o país estaria exercitando no continente, quando se falava no Brasil grande potência. Essa literatura, em grande parte, foi produzida por militares e geopolíticos. Na Argentina, o grupo liderado pelo General (R) Juan Enrique Guglielmelli, que editava a revista *Estratégia*, era o mais voltado para esse tipo de discussões. Em uma perspectiva mais recente, sob novo prisma, consultar LUCE (2010).

5 Informações precisas e atualizadas sobre as características físicas, demográficas e outros indicadores sociais e econômicos podem ser obtidos através do site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em 23 de agosto de 2011.

6 A fala do ministro repercutiu imediatamente em todo o continente. Na Argentina, a informação foi amplamente discutida na imprensa. Ver: PALACIOS (2003) e O Estado de S. Paulo (2003).



Além de outras divergências com o Equador, em torno do pagamento da dívida assumida por aquele país com o Brasil, poucos momentos poderiam ser lembrados que poderiam causar desgastes maiores aos formuladores da política nacional, quer em termos bilaterais, quer em nível mais amplo das relações multilaterais.

Iniciativas várias, foram, inclusive, motivo de elogio, pelo fato de o governo brasileiro mostrar sua faceta humanitária, por exemplo através do papel ativo exercido na América Central, com a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), ou no entorno geográfico, como na libertação dos reféns colombianos.

O que parece ter ocorrido, foi um conformismo dos países sul-americanos, sobre as assimetrias verificadas entre eles e o Brasil, que se aprofundaram cada vez mais com o passar do tempo. Os indicadores econômicos brasileiros distanciaram-se seguidamente dos vizinhos, mostrando na prática, sem necessidade dos discursos, as reais capacidades de cada um no continente.

Simultaneamente, com o progressivo aumento dos fatores econômicos e com as demandas que extrapolavam o plano estritamente limitado regional sul-americano, a liderança brasileira tornou-se fato inevitável, embora não isenta de contestações e problemas surgidos no cotidiano das negociações sul-americanas.

Restou, portanto, aos vizinhos cobrar do Brasil, a necessidade de que esse, ao projetar-se cada vez mais no cenário global, pague o preço, auxiliando os demais, exercitando e legitimando, dessa forma, o papel de liderança que sempre almejou, pelo menos desde os anos 20 do século passado.

3. O Brasil e a Bacia do Prata

Historicamente, observamos relações complicadas, conflituosas, mas não tão difíceis que pudessem colocar em risco a paz na região, e que não conseguissem ser superadas.⁷ Por isso mesmo, jamais as discordâncias chegaram a um estágio tal, em que não houvesse possibilidade de um caminho de volta.

Foi dessa forma que o relacionamento do Brasil com seus parceiros da Bacia do Prata se estabeleceu nas duas últimas décadas, fundamentalmente com a Argentina. Estiveram, portanto, distantes do quadro conflituoso que marcou as fortes divergências em torno da construção da barragem de Itaipu.

Se, na segunda metade dos anos 70, o acirramento das discordâncias colocou em risco o relacionamento brasileiro-argentino, tal fato de deveu em função das particularidades do momento.

⁷ Bom trabalho que explora, sob o prisma geopolítico, as divergências argentino-brasileiro foi elaborado por MELLO (1996). Entre algumas obras mais recentes que focalizam tanto os problemas da integração regional, o Mercosul e a América Latina e que podem ser consultadas, estão os textos de LECHINI, KLAGSBRUNN & GONÇALVES (2009), GULLO (2005), HAGE (2004), VADELL & CAMPOS (2011). A bibliografia produzida tanto no país quanto na Argentina, e que retrata, sob diversas perspectivas, os problemas sul-americanos é por demais extensa, e de fácil acesso, motivo pelo qual escusamo-nos de aqui mencioná-la. Os textos ora citados são apenas alguns exemplos de diferentes abordagens adotadas por essa literatura.



Tanto se pode creditar os problemas então existentes às características dos modelos políticos vigentes, aos discursos acirrados de ambos os lados, quanto às capacidades assimétricas então demonstradas, em que o Brasil dava mostras de seu poder para levar adiante o projeto de Itaipu.⁸

Do lado argentino, situação mais delicada se apresentava, com deficiências daquele governo, que dificultavam viabilizar projetos de igual magnitude para se contrapor à política brasileira, por exemplo, não dispendo de recursos adequados e suficientes para construir a barragem de Corpus. Credite-se o delicado clima então instaurado, ainda, às personalidades peculiares dos negociantes de ambos os lados, como o próprio ex-chanceler brasileiro Antônio Azeredo da Silveira.

Nos últimos lustros, pode-se dizer que o relacionamento na região foi relativamente harmônico, ainda que não desprovido de discussões mais ásperas em determinados momentos.

Motivações podem ser encontradas, por exemplo, por ocasião dos períodos eleitorais, quando fortes discursos são pronunciados para atender as demandas dos próprios atores envolvidos nas disputas domésticas de cada país.

Foram, portanto, relações que se deram quase sempre sem gravidade maior, ainda que problemas tenham ocorrido, por exemplo, entre Argentina e Uruguai, em torno da construção das “papeleras”, acirrando de forma aguda os ânimos, bem acima do tom necessário.

Essa divergência se verificou, quando o Uruguai informou a construção de duas fábricas para processamento de celulose, em meados da década passada, junto à fronteira argentina. A população local e o governo argentinos mobilizaram-se, acusando o Uruguai de realizar projetos com forte impacto ambiental, prejudicando toda a região.

Ambos os países, no auge da crise, ameaçaram levar a questão para as instâncias internacionais, o Uruguai com a Organização dos Estados Americanos (OEA) em Washington, e a Argentina através da Corte Internacional de Justiça (CIJ) de Haia.

Particularmente, neste caso, o Brasil preferiu pragmaticamente omitir-se do papel de mediador, deixando que os dois vizinhos resolvessem suas próprias querelas. Mas, divergências desse porte servem para indicar como os interesses nacionais sobrepujam, de forma acentuada, os projetos coletivos de integração regional, apresentando reflexos nas condutas bilaterais e multilaterais.

Para o que nos interessa, neste momento, o foco reside na participação do Brasil como grande ator nessa parte do continente. Isso diz respeito tanto ao intercâmbio bilateral, quanto dentro das instâncias mais amplas às quais pertencem todos os membros da Bacia do Prata, como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) ou a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), criadas respectivamente em 1994 e em 2008.

⁸ Sob pontos de vista distintos, existe uma literatura bastante interessante que aborda as várias facetas da construção de Itaipu. Ver, por exemplo, os textos de BETIOL (1983), CAUBET (1991) e CARLETTO DE LIMA (2006).



4. As relações multilaterais

Desde a assinatura dos protocolos de integração, em meados dos anos 80, por Raul Ricardo Alfonsín e José Sarney, presidentes argentino e brasileiro, respectivamente, passando pela construção do MERCOSUL, e adentrando o novo século, o relacionamento entre os quatro parceiros da Bacia do Prata sempre foi permeado de discordâncias em maior ou menor grau.

Difícilmente, ou jamais, em qualquer oportunidade, houve momentos em que as relações entre esses quatro países estivessem perfeitamente harmonizadas. Nem poderiam ocorrer, porque a grande quantidade de atores dentro de cada país, com interesses bastante diversificados, obriga cada governo a defender e assumir posturas que contemplem, na medida do possível, todas as reivindicações domésticas. Inclusive porque precisam do apoio desses segmentos para manterem-se no poder.

Nas divergências mais acentuadas sempre estiveram presentes Argentina e Brasil. Muitos motivos poderiam ser arrolados no decorrer das duas últimas décadas, que sempre dificultaram um entrosamento maior entre as políticas nacionais desses dois países e os planos regionais.

O maior, provavelmente, se refere à eterna disputa, agora sob outros parâmetros, pela supremacia regional, ainda que tal discurso não se faça presente, no âmbito do MERCOSUL. Neste, todos os membros são, pela própria constituição da entidade, iguais, soberanos, com deveres e direitos compartilhados. Pelo menos retoricamente.

Por isso mesmo, ainda que os dois sócios menores emitam opiniões por todos os membros acatadas, evidentemente, o peso maior na definição está concentrado nas aspirações de Brasil e Argentina. As decisões, como acordadas, são sempre tomadas por unanimidade, evitando problemas com os descompassos verificados sobre os indicadores desses Estados.

Este é um raciocínio perfeitamente normal e entendido por todos os parceiros, visto que seus fatores são bastante diferenciados, com capacidades assimétricas intransponíveis, e considerando, além do mais, que os projetos argentino e brasileiro nacionais de projeção regional e, mesmo internacional, são bastante distintos entre si e dos casos uruguaio e paraguaio.

O intercâmbio econômico e o peso dos setores financeiros e industriais, são elementos mais do que esclarecedores, sobre os limites e ações de cada ator regional. Enquanto Buenos Aires e Brasília podem dispor de propostas de projeção externa mais ambiciosas, o mesmo não pode ser dito de Montevideu e Assunção, condenados à eterna categoria de parceiros menos privilegiados pela geografia, pelos recursos naturais, e pelos elementos econômicos.

Quer dizer, temos, de um lado, demandas que extrapolam o plano regional, tanto por parte do Palácio do Planalto, quanto por parte da Casa Rosada. Evidentemente, as ambições de cada país, no caso dos dois maiores, refletem diretamente no andamento dos processos de integração regional, do bloco do qual fazem parte, na Bacia do Prata e mesmo no plano mais amplo do continente sul-americano.⁹

9 Algumas características dos dois países, tanto no âmbito interno, quanto no de sua atuação no plano internacional podem ser



Este é, portanto, um problema incontornável, ou seja, de difícil resolução, porque as prioridades nacionais sobrepujam qualquer idéia de projeto regional conjunto. O que não significa que não tenha ocorrido avanços ao longo do tempo, por exemplo dos últimos 20 anos, muito mais significativos do que, provavelmente, em toda a história envolvendo esses mesmos agentes.

Por outro lado, deve-se realçar, como normal, essas dificuldades no plano regional, porque cada governo, em seu país, enfrenta rotineiramente problemas acentuados, pela disputa do poder, nisso envolvendo, portanto, outros agentes que têm que ver atendidas suas demandas, e que costumadamente se chocam com as aspirações regionais.

Ou seja, os atores, no plano interno, sejam eles do setor primário, secundário ou terciário reclamam políticas com forte viés estritamente nacional, na defesa de seus próprios interesses, tendo o governo que atendê-los para manterem-se no poder.

Nesse caso, prevalece, sempre, a idéia primeira de defesa dos interesses nacionais, no âmbito das políticas de governo e do Estado. Como resultado, as políticas de integração ou de cooperação caminham normalmente a passos mais vagarosos.

A não ser que se verificasse uma situação emergencial, com um estado de guerra existente, o que obrigaria os participantes a tomarem medidas rápidas, por mais drásticas que sejam, para operarem em conjunto, contra um obstáculo ou inimigo comum. Em situações de normalidade, as negociações seguem sempre lentas, ponderando-se todos os argumentos possíveis. Daí a demora para efetivar avanços mais velozes e sólidos, ainda que uma geração atrás se prometia colaboração mais efetiva por parte de todos os componentes.

Este tipo de comportamento se verifica em grau maior, no caso da construção do MERCOSUL, ao passo que, no exemplo da UNASUL, ou do Conselho de Defesa Sul-Americano, problemas semelhantes poderão se reproduzir com a mesma intensidade no decorrer dos anos. Nos últimos casos, agravado, ainda pelo fato de dele fazerem parte outras unidades bastante diferenciadas, tanto geográfica quanto politicamente, embora todos sejam identificados e tenham um elemento coincidente que é a falta de recursos e a necessidade de resolver problemas difíceis de serem superados, isoladamente, em curto ou médio prazo.

Considere-se, ainda, que as entidades apresentam características e propostas distintas, não apenas em sua abrangência geográfica, mas também em termos de seus objetivos, da quantidade de membros e de sua criação.

Mas, em qualquer uma das instituições, as posturas brasileira e argentina dificilmente coincidem, ou quando tal fato ocorre, isto se verifica justamente em termos de relevância menor, na qual não estejam direta ou fortemente interessadas, ou porque o retorno esperado possivelmente não compensaria a energia despendida com as divergências.

Em praticamente todos os demais casos, os interesses nacionais, por mais discutível que seja o seu entendimento, têm falado mais alto e forte do que a cooperação e integração regionais.



5. As relações bilaterais

Embora as relações bilaterais se confundam com os vínculos e interesses mantidos pelos países membros do MERCOSUL, entre si, e dentro da entidade, é interessante ver como se processam os intercâmbios do Brasil com esses parceiros.

A primeira coisa que, provavelmente, chama a atenção é o constante superávit verificado nas contas nacionais brasileiras com os demais países, exceção feita à Bolívia. Certamente isto pode ser creditado precisamente pela maior capacidade desse lado das fronteiras, e pelo maior número de empresas e indústrias que fornecem/enviam/produzem produtos para os vizinhos.

Mas, por outro lado, mostra a pouca disposição do governo brasileiro em acolher produtos em maior quantidade dos vizinhos, visando ajudá-los em suas economias.

Em segundo lugar, o nível de exigência para importar desses locais, sem qualquer dúvida, dificulta a entrada de produtos em maior escala, principalmente através das restrições a eles impostas. Daí a manutenção da situação de “pouca camaradagem” do governo brasileiro para auxiliar, sobretudo Uruguai e Paraguai, com capacidades bastante diminutas na região, frente aos dois maiores sócios na empreitada de integração regional.

Com relação ao Paraguai, há pelo menos três bons motivos para esse país merecer a atenção brasileira. Em primeiro lugar, porque é o parceiro do Brasil, no maior empreendimento regional, qual seja, na gestão dos recursos hídricos da barragem de Itaipu.

Como fora estipulada a igualdade de aproveitamento do potencial de energia gerado, e a disparidade sobre a necessidade de uso dos dois países é muito acentuada, obriga o Brasil a aproveitar os recursos excedentes não utilizados pelo Paraguai, pagando pelos mesmos. No caso deste, a quantidade de energia necessária para todas as necessidades do país chega a apenas 5% da capacidade gerada por Itaipu, motivo pelo qual a venda do excedente para o Brasil gera recursos consideráveis para a economia guarani.

Contudo, nos anos mais recentes, têm sido crescentes as demandas pela readequação das tarifas/preços pagos pelo Brasil pela energia paraguaia. Por esse motivo, o Brasil concordou em atualizar os preços, havendo significativo salto de US\$ 120 milhões para US\$ 360 milhões.

Esta demanda paraguaia tinha sido utilizada pelos candidatos, como um dos elementos mais fortes da campanha eleitoral, no processo em que saiu vencedor Fernando Armino Lugo de Mendez, em 2008.

O segundo motivo de preocupações com o Paraguai e que demanda atenção, se refere à tríplice fronteira, junto à Foz do Iguaçu. Pesam aí desde suspeitas norte-americanas sobre a existência de grupos terroristas ligados ao Hezbolah que utilizariam a região para montar uma base de simpatizantes, até o envio de recursos para o Oriente Médio, financiando as atividades do grupo em todo o mundo.¹⁰

¹⁰ Uma abordagem recente nessa direção, e que explora, além da percepção norte-americana sobre o assunto, a postura do Brasil frente ao mesmo tema, pode ser encontrada em FERREIRA (2010).



Outras razões para o estado de alerta dizem respeito ao tráfico de drogas, contrabando de armas e de produtos diversos, uma vez que as fronteiras são extremamente porosas, difíceis de serem controladas.

Por isso mesmo, é grande o contingente de pessoal de vigilância brasileiro na região, não apenas membros da Polícia Federal, mas também, de agentes ligados a contravenção e da Receita Federal.

Outro dos motivos que há tempos tem sido alvo do relacionamento paraguaio-brasileiro diz respeito aos problemas acarretados pelos denominados brasiguaios, gerando, com certa frequência, conflitos na região.

Além desses fatos, poucos assuntos têm preenchido a agenda dos países no relacionamento bilateral. Como país mediterrâneo, o Paraguai continua utilizando sua saída para o mar através dos portos de Santos e Paranaguá, em acordos firmados com o Brasil.

O relacionamento brasileiro-uruguaio, ao longo do tempo, não tem apresentado problemas de maior gravidade, ou que tenham chamado a atenção. Isto se explica, tanto pelo papel que o Uruguai exerce, como país tampão entre Brasil e Argentina, como pela pequena extensão, recursos e população muito reduzidos, comparativamente com o Brasil.

Como as disparidades são demasiadamente acentuadas, o nível de comércio também é relativamente modesto, apenas lembrando que a população uruguaia está em torno de 3.4 milhões de habitantes, enquanto a do Brasil se aproxima dos 194 milhões.

Assim, fora do acordado dentro dos marcos do MERCOSUL, o relacionamento entre esses dois países tem sido muito mais em termos de colaboração cultural e, no caso uruguaio, ponto de turismo, para onde se locomovem milhares de brasileiros no verão.

Isto não significa, contudo, que os dois países não se comportem defendendo seus próprios interesses. Por exemplo, na eleição do diretor geral da Organização Mundial do Comércio (OMC), o Uruguai não abriu mão de indicar representante próprio, no caso Carlos Perez Del Castillo, contra Luiz Felipe de Seixas Correa, que acabou retirando sua candidatura.

Em sua terceira visita ao exterior, desde que assumiu a Presidência da República, Dilma Rousseff chegou a Montevideú em 30 de maio. Dentre cerca de uma dezena de acordos firmados com o governo de José Mujica, ênfase acentuada foi direcionada para acordos em educação e cultura. Outros tópicos fazem referência a construção de pontes, ligações ferroviárias e formação de polícia de fronteiras, além de cooperação em tecnologia de comunicação. Em 2010, o comércio entre os dois países movimentou US\$ 3.1 bilhões de dólares, com razoável superávit para o governo uruguaio.

Paciência estratégica era o termo utilizado pelo governo brasileiro para se manifestar contras as medidas tomadas pelo governo argentino ao longo dos dois mandatos do ex-presidente Lula. Desde a entrada no século XXI, o relacionamento argentino-brasileiro foi permeado de incontáveis críticas de ambos os lados.



A Argentina lançando mão dos costumeiros recursos protecionistas criou um sem número de situações embaraçosas para o governo brasileiro, colocando em risco mesmo a sobrevivência do MERCOSUL.

As atitudes de Nestor Kirchner e, depois, de Cristina Kirchner têm, em parte, razão de ser. Envolvidos em intensas disputas internas pelo controle do governo ambos, em seus momentos, tiveram que lançar mão de medidas que atendessem mais aos seus propósitos do que ao relacionamento bilateral ou multilateral.

Na realidade, os problemas domésticos argentinos têm sido intensos na primeira década deste século. Neste período o país passou por inúmeras crises, tendo 5 presidentes e 2 interinos.

Desde Fernando de La Rúa, Adolfo Rodrigues Saa, Eduardo Duhalde, Nestor Kirchner e Cristina Kirchner, além de Ramon Puerta e Eduardo Camaño, estes dois últimos por brevíssimo tempo, não foram poucos, portanto, os momentos em que houve dificuldades para os governantes atuarem em duas frentes simultaneamente, no âmbito interno e no das relações internacionais.

Mas o comportamento argentino dos anos 2000 pouco diferia dos anos anteriores, ainda sob o governo de Saul Menem, quando se preferiu dialogar com os Estados Unidos, conferindo à nação do Norte tratamento diferenciado, do que com seu parceiro mais próximo.

Não apenas isto, mas aceitando inclusive o papel de parceiro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), papel que o Brasil recusara. Evidentemente, naqueles momentos, a aliança com a Casa Branca significaria reforçar o cacife para fazer frente ao Brasil.

Por isso, dentro da idéia de que a cooperação deveria ser privilegiada, o governo brasileiro preferiu investir nessa direção, relegando as divergências para plano secundário, ao mesmo tempo que abriu mão, em diversas oportunidades, de sua denominada política ativa e ativa.

Com problemas domésticos merecendo atenção maior por parte dos governantes, a Argentina não conseguiu acompanhar o ritmo de seu parceiro maior, e com sempre disputou posições.

O tempo se encarregou de apontar as diferenças entre os indicadores de ambos os países. Um dos elementos visíveis dessa disparidade, cada vez mais marcante, pode ser percebida pela entrada em grande escala de empresas brasileiras em território argentino, tanto industriais, quanto da área financeira e de prestação de serviços.

Provavelmente, a dificuldade maior verificada entre os dois países diz respeito a uma possível ampliação do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas. Assim, a pretensão brasileira, fortemente divulgada pelas autoridades nacionais, sempre encontrou objeções por parte da Casa Rosada.

Isto já se verificava no governo de Menem, porque se considerava que a reivindicação brasileira, se atendida, desequilibraria a balança de poder regional. Por isso, Menem preferia uma vaga rotativa na região, ao invés de uma vaga permanente que, nesse caso, possivelmente contemplaria o Brasil.



Em outros momentos, as relações entre os dois países ficavam demonstradas pela sistemática oposição de Buenos Aires às demandas de Brasília. Isso se verificou, por exemplo, quando o Brasil concorreu as direções de várias organizações internacionais.

Na indicação do BID, a Argentina apresentou seu candidato Aldo Ferrer para opor-se a João Sayad. Na Organização Internacional do Trabalho, quando era candidato Ricardo Berzoini, não o aceitou, sendo contrário também à indicação de Luiz Felipe de Seixas Correa na Organização Mundial do Comércio, e apoiando Roberto Blois em 2006, na União Internacional de Telecomunicações.

Quando se criou a Comunidade Sul-Americana (CASA), em 8 de dezembro de 2004, o presidente Kirchner não compareceu, embora no ano anterior, em 16 de outubro de 2003, tenha assinado com Lula, quando este esteve em Buenos Aires, documentos realçando uma aliança estratégica entre os dois países.

Apenas mais recentemente, em maio de 2011, o relacionamento entre os dois países sofreu impacto maior e, de certa forma, inesperado para a Argentina, quando o Brasil resolveu responder ao vizinho, nos mesmos moldes, dificultando a entrada de produtos daquele país em território nacional.

Considerações finais

Em princípio, o relacionamento do Brasil com os parceiros da Bacia do Prata não deverão sofrer transformações substantivas. Nem haveria motivos para tal. Embora cause certo desconforto em setores mais críticos à atitude passiva do Brasil frente às demandas dos vizinhos, principalmente no caso argentino, tal comportamento não traz riscos maiores ao papel desempenhado pelo país na região.

Evidentemente, a diplomacia ativa e altiva deve ser pensada sempre apenas no plano da retórica. Maior Estado do continente, o Brasil está ciente de que as reclamações dos vizinhos procedem, em grande parte, motivadas pela necessidade de que os governantes prestem contas às suas sociedades que, certamente, reclamam do imperialismo vizinho.

Ainda que discursos nessa direção sejam com freqüência realizados, este fato, igualmente, é perfeitamente normal, já que se está fixando definitivamente o papel que a cada um deles caberá no plano regional. A maior capacidade brasileira expressa na entrada de suas empresas em todos os Estados e, inclusive na Argentina, seu maior rival no continente, são fatos irreversíveis no atual contexto da globalização e da internacionalização das grandes empresas, seja de quais países forem. A internacionalização das empresas brasileiras é, inclusive, um tópico que merece atenção especial dos administradores nacionais.

O que se pode depreender da atual administração brasileira é que as demandas exageradas, feitas principalmente pelo governo argentino, deverão ser repensadas, e manter-se restritas a um certo limite, não devendo ultrapassá-lo. Isto foi nitidamente demonstrado em maio do corrente ano, quando o Brasil decidiu adotar medidas restritivas que afetaram a economia argentina.



O costumeiro duro discurso do vizinho foi, então, substituído por um apelo ao governo brasileiro, para que a cooperação fosse colocada em primeiro lugar. Ou seja, entendeu-se que as regras do jogo serão, doravante, feitas sob novas balizas.

Em termos amplos, a Bacia do Prata e a o continente sul-americano inscrevem-se, na política externa brasileira, como sempre ocorreu, como uma das regiões prioritárias de sua atuação. Isto se verifica não apenas levando em conta sua própria localização geográfica, mas também sua história comum de ex-domínios europeus e, considerado pela perspectiva de que, isoladamente, os benefícios a serem obtidos na arena global serão bem menores do que uma atuação conjunta.

Tudo isto, entretanto, não assegura que a integração regional seja item de relevância capital na agenda da política externa brasileira, como se verifica, por exemplo, no caso equatoriano. É importante, mas não prioritária, até mesmo porque o Brasil sempre pensou em termos globais, do sistema internacional, e não exclusivamente voltado para o continente, do qual geograficamente faz parte. No momento, o sonho da integração regional, apesar da forte retórica, que sempre caracterizou a postura dos países desta parte do mundo, encontra-se simplesmente adormecido, à espera de novo alento.

REFERÊNCIAS

BETIOL, L. (1983). Itaipu. Modelo avançado de cooperação internacional na Bacia do Prata. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.

CARLLETO DE LIMA, I. T. (2006). Itaipu. As faces de um mega projeto de desenvolvimento. Marechal Cândido Rondon/PR: Editora Germânica.

CAUBET, C. G. (1991). As grandes manobras de Itaipu. São Paulo: Editora Acadêmica.

FERREIRA, M.A.F. dos S. (2010). A política de segurança dos Estados Unidos e a tríplice fronteira no pós 11 de setembro. Uma análise dos interesses norte-americanos e o posicionamento brasileiro. Tese de Doutorado em Ciência Política, IFCH, UNICAMP, digitalizada. <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000778125&fd=y>. Acesso em 18 de agosto de 2011.

GULLO, M. (2005). Argentina Brasil: la gran oportunidad. Buenos Aires: Biblos.

HAGE, J.A.A. (2004). As relações diplomáticas entre Argentina e Brasil no Mercosul. Princípios de hegemonia, dependência e interesse nacional no Tratado de Assunção. Curitiba: Juruá.

LECHINI, G.; KLAGSBRUNN, V.; GONÇALVES, W.S. (ORG.) (2009). Argentina e Brasil. Vencendo os preconceitos. As várias arestas de uma concepção estratégica. Rio de Janeiro: Editora Revan.

LUCE, M. S. (2010). O subimperialismo brasileiro revisitado: a política de integração regional do governo Lula (2003-2007). Porto Alegre: UFRGS. Dissertação de mestrado em Relações Internacionais. <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/14394/000659363.pdf?sequence=1>. Acesso em 11 de abril de 2011.



MELLO, L. I. A. (1996). Argentina e Brasil. A balança de poder no Cone Sul. São Paulo: Annablume.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (2011). Balanço de Política Externa 2003/2010. Brasília, MRE. <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>. Acesso em 20 de abril de 2011.

O ESTADO DE S. PAULO (2003). A bomba do ministro Amaral. Editorial Notas e Informações, 08 de janeiro, p. A3.

PALACIOS, A. (2003). Declaração de Amaral põe Argentina em alerta. O Estado de S. Paulo, 08 de janeiro, p. A11.

ROUSSEFF, D. (2011). Discurso pronunciado na abertura da 66ª Assembléia Geral da ONU. O Estado de S. Paulo, 22 de setembro de 2011, p. A18.

SALLUM JR. B. (2004). Brasil e Argentina hoje. Política e Economia. Bauru/SP: Editora da Universidade do Sagrado Coração (EDUSC).

VADELL, J. A. & CAMPOS, T.C. (ORG.) (2011). Os novos rumos do regionalismo e as alternativas políticas na América do Sul. Belo Horizonte: Editora PUC Minas.

VIOLA, E. & LEIS, H. R. (2007). Sistema internacional com hegemonia das democracias de mercado. Desafios de Brasil e Argentina. Florianópolis: Insular.