

Nº 44

**O PROGRAMA DE
INTEGRAÇÃO
ARGENTINA-
BRASIL:
CONCEPÇÃO
ORIGINAL E
AJUSTES
RECENTES**

Mônica Hirst

Janeiro de 1991

TEXTO PARA DISCUSSÃO

O PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO ARGENTINA-BRASIL:
Concepção Original e Ajustes Recentes

MÔNICA HIRST (*)

Janeiro de 1991

(*) Pesquisadora da FLACSO - Buenos Aires

R E S U M O

O estudo faz um breve histórico do processo de integração Brasil/Argentina no período Alfonsín/Sarney e compara sua evolução com a estratégia adotada sob os governos Menem/Collor.

Nesse sentido, destaca as diferenças das duas fases mostrando que a preocupação com o desenvolvimento conjunto de programas de capacitação tecnológica e apoiada no setor de bens de capital foi substituído por um enfoque mais comercial.

Diferencia-os, também, a ênfase dada nas questões práticas e dissociadas de um projeto político comum. Os dois países buscam, individualmente, maior aproximação política com os países industrializados, com agendas próprias de negociação, que independem de convergências de esforços ou interesses comuns.

A autora chama a atenção para a dificuldade na formação de um mercado comum do Cone Sul em função da baixa motivação que essa integração exerce sobre os países da América Latina, tendo o PICAB tido um impacto pequeno sobre os países vizinhos. Colabora também para essa desmotivação, o desequilíbrio macroeconômico do Brasil e na Argentina fator que assusta os possíveis parceiros, notadamente o Chile nesse processo de integração.

Finalmente, ela aponta como uma das principais dificuldades para a viabilização do FICAB as diferentes estratégias de desenvolvimento adotadas pelos dois países.

ÍNDICE

	Pág.
I - Os Principais Antecedentes	02
II - O Contexto Político e Econômico do PICAB	09
1. Os primeiros condicionantes político-burocráticos	09
2. A estratégia operativa inicial	14
3. As limitações impostas pela crise	16
4. Os ajustes recentes	18
III - Balanço e Perspectivas	25

O PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO ARGENTINA-BRASIL:

Concepção original e ajustes recentes

As relações Argentina-Brasil constituem o principal eixo determinante do equilíbrio de poder na América Latina. A associação desse relacionamento à colocação em marcha de um Programa de Integração transformou cabalmente a natureza dos entendimentos entre ambos os países, abrindo um novo horizonte para o tema da cooperação e da integração no âmbito latino-americano. Além de seu impacto específico para a interação argentino-brasileira onde se destaca o abandono de uma postura recíproca de desconfiança e rivalidade, essa iniciativa ambiciona criar um vínculo dinâmico entre a região e a tendência, atualmente em curso no sistema internacional, de formação de blocos geo-econômicos perfilados por dinâmicas interdependentes.

Junto a uma forte "raison d'être" econômica, a formulação e implementação do Programa de Integração Argentina-Brasil (PICAB) encontrou como principal motivação política os processos de transição democrática presentes em ambos os países desde meados dos anos 80. Não obstante a energia colocada pelos governos Alfonsín e Sarney a favor do êxito do Programa, foram inúmeros os percalços, principalmente no terreno econômico, que impediram o cumprimento das metas originalmente formuladas em seus protocolos. A indicação e análise desses obstáculos serão os principais objetivos deste artigo. A partir desse esforço se poderá avaliar quais são as condições de continuidade do PICAP no con

texto das etapas de consolidação democrática que se inauguram na Argentina em 1989 e no Brasil em 1990.

Com este fim, dividiremos este trabalho em três seções. A primeira de caráter breve, pretende sintetizar os principais antecedentes que influíram positivamente no relacionamento argentino-brasileiro no último decênio, de forma a diluir, lado a lado, resistências a uma política de maior aproximação bilateral. Na segunda seção será descrito o processo de formulação e implementação do PICAB, destacando os contextos políticos e econômicos na Argentina e no Brasil, que permitiram seu lançamento. Finalmente, serão listadas algumas reflexões relativas à primeira etapa do PICAB, contemplando também suas perspectivas de continuidade.

I. OS PRINCIPAIS ANTECEDENTES

Apesar de constituir uma iniciativa integralmente vinculada ao restabelecimento de regimes democráticos na Argentina e no Brasil, o PICAB contou com importantes antecedentes ocorridos ainda durante o período de vigência de ordens políticas autoritárias nos dois países. Foram estes antecedentes que abriram o caminho para a redefinição da natureza do relacionamento entre as duas nações, permitindo a gradual substituição de premissas direcionadas ao conflito e à rivalidade por interesses favoráveis à cooperação e à solidariedade.

O ponto de inflexão mais importante para o abandono de uma percepção marcada recíprocamente pelo antagonismo foi a assinatura

tura do Acordo Tripartite Argentina-Brasil-Paraguay em fins de 1979. Após mais de uma década de desavenças sobre o aproveitamento dos recursos hidroelétricos compartilhados do rio Paraná, alcançou-se um entendimento que previa a compatibilização das represas de Itaipu e Corpus(1). A solução dessa controvérsia teve um efeito triplamente positivo: por um lado dissolveu um foco contencioso, altamente desestabilizador no âmbito sul-americano, principalmente na região da Bacia do Prata; por outro, permitiu colocar um ponto final numa questão que, no decorrer de sua negociação foi instrumentalizada por setores dos dois países interessados em amplificar os aspectos conflitivos do relacionamento argentino-brasileiro; e finalmente, abriu espaço para o entendimento bilateral em outros temas como intercâmbio comercial, investimentos e complementação industrial e cooperação tecnológica particularmente nuclear.

A transformação da agenda argentino-brasileira de negativa a positiva não implicou, entretanto, na obtenção de resultados simetricamente auspiciosos para os dois países (2). Em termos comerciais, foi registrado um notável incremento no relacionamento entre as duas nações. Esse aumento, entretanto, se deu de forma bastante desigual, refletindo, sobretudo, uma entrada massi

1. Ver SEGRE, Magdalena, "La cuestion Itaipu - Corpus. El punto de inflexion em las relaciones argentino-brasilena", Serie de Documentos e Informes de Investigación N. 93, setembro, 1990, FLACSO/Argentina.

2. Durante a década de 70 se destacam como assimetrias no intercâmbio bilateral: a diferença quanto ao peso dos produtos argentinos e brasileiros no volume total do comércio exterior de ambos os países, a composição desse intercâmbio (havia um amplo predomínio de produtos industrializados nas

va de produtos industriais brasileiros no mercado argentino. A orientação de "abertura" da política econômica na Argentina nessa época afetou profundamente a capacidade produtiva da indústria desse país, criando uma oportunidade inédita para a venda de manufaturados brasileiros. O conjunto de desequilíbrios no intercâmbio argentino-brasileiro registrados nessa etapa foi responsável pelo parcial ressurgimento de sentimentos competitivos nos dois países, que deram vazão a uma nova onda de conflitos restrita, esta vez, ao âmbito das relações comerciais.

As dificuldades ocasionadas pelas assimetrias econômicas argentino-brasileiras não impediram, entretanto, o florescimento de outros campos de entendimento. Especial menção deve ser feita neste caso às áreas de cooperação nuclear e de cooperação político-diplomático. Nos dois casos observou-se continuidade de um fluido diálogo bilateral, que perpassou as mudanças de regimes ocorridas tanto na Argentina como no Brasil.

Formalizada por convênio em meados de 1980, a cooperação nuclear argentino-brasileira permitiu a montagem de uma abrangente agenda de entendimentos, cobrindo intercâmbio e capacitação de pessoal técnico, intercâmbio de informação para a fabricação de componentes, proteção física de material nuclear, exploração

2. vendas brasileiras dirigidas ao mercado argentino, enquanto, as exportações da Argentina para o Brasil eram em mais de 50% de produtos primários) e a tendência a que a Argentina mantivesse uma posição deficitária.

e busca de urânio, segurança nuclear, abastecimento de urânio enriquecido brasileiro a reatores de pesquisa argentinos e outros itens. Estabeleceu-se, a partir dessa época, uma estreita relação entre a Comissão Nacional Atômica Argentina (CNEA) e a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) do Brasil, fortalecida pela cooperação de ambas com os setores industriais que, nos dois países, vinham se dedicando à produção de componentes utilizados pelos programas nucleares respectivos. Apesar de seus resultados parciais, essa fase da cooperação nuclear argentino-brasileira cumpre um papel importante quanto ao arrefecimento de disputas entre os atores envolvidos na formulação e implementação das políticas nucleares num e noutro país.

Outro importante aspecto a ser mencionado no caso da cooperação nuclear refere-se a suas implicações junto à comunidade internacional e, particularmente, ao seu regime de não proliferação nuclear. Tanto a Argentina, como o Brasil, haviam se constituído em alvos de fortes pressões por parte de algumas nações industrializadas - particularmente os Estados Unidos - em função de suas recusas a submeterem a esse regime, seja em sua expressão global - o TNP, ou regional - o tratado de Tlateloco. A convergência entre as posições dos dois países nos foros multilaterais dedicados ao tema - particularmente a Comissão de Desarme das Nações Unidas e a Agência Internacional de Energia Atômica (AEIA) - pode ser ainda mais consolidada a partir da criação de um programa de cooperação nuclear entre ambos.

No que se refere ao terreno político-diplomático, a prova de fogo se deu na ocasião da Guerra das Malvinas em 1982. O empenho diplomático realizado de parte a parte nas negociações finais do Acordo Itaipu-Corpus correu sérios riscos especialmente delicado da situação criada pelo conflito no Atlântico Sul. Conseguir a exata medida entre o que podia ser demandado do lado argentino e o que podia ser oferecido do lado brasileiro constituiu o principal desafio imposto às diplomacias dos dois países. O nível de entendimento alcançado entre os setores militares e diplomáticos da Argentina e do Brasil revelou que os grupos dirigentes, em ambos os casos, se mantinham fiéis, à decisão de construir uma relação não conflitiva e solidária. A Argentina, de sua parte, se beneficiou do apoio diplomático e militar outorgado pelo governo brasileiro, antes e posteriormente ao conflito, vendo fortalecido no âmbito latino-americano a legitimidade de seu reclamo pela soberania das ilhas Malvinas. O Brasil, por sua vez, pode reafirmar sua decisão de abandonar uma posição conflitiva junto a seu principal vizinho, sem, entretanto, entrar em contradição com um dos principais vetores de sua política externa - a defesa da solução pacífica das controvérsias. Concretamente, o governo brasileiro apoiou o reclamo argentino sem condenar a resposta britânica.

O efeito fulminante que a derrota argentina no Atlântico Sul impôs ao regime militar desse país, levou a que se criasse um descompasso temporário no que se refere à evolução dos quadros políticos domésticos argentino e brasileiro. Não obstante,

apesar de interrompida a fluidez do diálogo político, manteve-se curiosa sintonia bilateral no terreno econômico, particularmente com respeito à situação de vulnerabilidade ocasionada pelas crises de endividamento externo deflagrada nos dois países em princípio dos anos 80. A melhor ilustração nesse sentido se deu quando os dois países, juntos a outras nações latino-americanas, se empenharam pela criação do Acordo de Cartagena em 1984.

A partir de 1985 foi restabelecida a sintonia política entre a Argentina e o Brasil, graças às coincidências manifestadas pelos governos Alfonsín e Sarney no sentido de promoverem o retorno de seus países a uma convivência democrática. No âmbito bilateral, as diferenças entre os dois governantes quanto à sua representatividade interna foram ofuscadas pelo desejo comum de que suas políticas externas dessem prioridade a esse relacionamento. Em poucos meses essa vontade comum deu lugar à projeção de uma nova realidade para as relações argentino-brasileiras, definida a partir de um abrangente projeto de integração bilateral.

O êxito desse projeto dependia, fundamentalmente, de sua variável econômica que, além de estar sujeita à participação efetiva dos setores econômicos privados e governamentais brasileiros e argentinos, não poderia atuar isoladamente. Também seria decisivo contar com um forte apoio político interno, nos dois países, com um importante respaldo diplomático, e com a não aplicação do poder de veto dos setores militares argentinos

e brasileiros.

Da mesma forma que em outros processos de integração, o principal fator de impulso do Programa argentino-brasileiro advém de sua motivação política. Os governos de ambos os países assumiram a idéia de que deveriam conduzir um processo de integração definitivo para a região latino-americana, garantindo-lhe, dessa forma, uma inserção dinâmica no sistema internacional. Partia-se do pressuposto de que ambos os países contavam com atributos que, combinados, justificavam a identificação de tal papel no contexto regional: o compromisso de ambos com a transição democrática; o peso relativo das economias argentina e o estado de desenvolvimento de suas estruturas industriais; a condução, por parte das chancelarias dos dois países, de políticas externas convergentes.

Além de constituir um argumento político comum, a idéia de que uma associação argentino-brasileira teria um importante "efeito de irradiação" na América Latina foi (e ainda é) compartilhado por setores técnicos e acadêmicos que acreditavam ser necessário dar novo impulso à integração econômica da região. O principal ponto defendido nesse caso se referia ao papel dinamizador que uma iniciativa desta natureza poderia significar a médio e longo prazos para reverter a tendência decrescente do comércio intra-regional, como também a posição crescentemente vulnerável e marginal dos países latino-americanos frente ao sistema econômico internacional.

II. O CONTEXTO POLÍTICO E ECONÔMICO DO PICAB

1. Os primeiros condicionantes político-burocráticos

A partir da definição de uma política recíproca de aproximação, formalmente anunciada na Ata de Iguazu em fins de 1985, foi iniciado um processo bilateral de formulações e implementação de objetivos, em que se destacavam: o incremento das relações comerciais, a complementação industrial e a cooperação tecnológica, com ênfase no setor nuclear. Ao mesmo tempo, deu-se uma articulação inter-burocrática binacional que, graças a seu caráter notavelmente harmonioso, se transformou numa unidade decisória de extremo dinamismo. Este fato pode ser aproveitado, não apenas para os temas mais relevantes do Programa de Integração, mas também para a definição de interesses comuns frente ao sistema internacional e para a condução cotidiana das relações entre os dois países.

Tanto no caso argentino como no brasileiro, a agência do Estado que se ocupou da concepção e orientação política desse processo foi o Ministério das Relações Exteriores. As iniciativas do Itamarati e do Palácio San Martin estiveram, por sua vez, associadas a objetivos globais de inserção internacional dos dois países e aos novos cenários políticos domésticos que surgiram com o retorno a um marco institucional democrático.

No Brasil, a liderança do Itamarati na condução desse processo se vinculava à especialização da atividade diplomática a que, desde os anos setenta, vinha se dedicando de maneira cres

cente a diplomacia econômica (particularmente comercial). Ao mesmo tempo, a maior presença econômica do Brasil na América Latina criou, como um dos objetivos básicos dessa nova praxi diplomática, a diluição de temores quanto às possíveis pretensões hegemônicas por parte do Estado brasileiro. De acordo com a percepção do Ministério das Relações Exteriores, o melhor caminho para alcançar esse objetivo era através da dinamização das relações com a Argentina, historicamente seu competidor na região. O predomínio do setor diplomático no trabalho de concepção e implementação do Programa foi fortalecido pela ponte estabelecida entre o Ministério das Relações Exteriores e a Presidência, o que permitiu agregar vontade política e profissionalismo burocrático ao projeto.

Do lado argentino, o Palácio San Martin assumiu a condução das negociações diplomáticas com o Brasil. Esse fato não resultou, como no caso brasileiro, de um trabalho contínuo de especialização diplomática mas, sim, de uma decisão política interna e externa ao Ministério, que contou com um importante respaldo da corporação diplomática. Existia também uma importante fundamentação política e econômica vinculada ao projeto de redefinição da inserção internacional da Argentina. A associação com o Brasil estava ligada à necessidade de o país integrar uma unidade econômica ativa e de recuperar seu dinamismo político e econômico no plano externo, tanto em termos regionais como globais.

O papel destacado do Palácio San Martin e do Itamarati na

elaboração e implementação do Programa de Integração Argentina-Brasil esteve, desde o princípio, associada à capacidade de ambos os Ministérios estabelecerem conexões com setores econômicos chaves de seus respectivos governos.

No Brasil, nem sempre essa articulação se deu de forma harmoniosa, em função dos interesses divergentes manifestados por agências do estado. No começo, por exemplo, foi particularmente difícil conseguir a adesão dos operadores da Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil, que, tradicionalmente, seguia uma orientação restritiva com respeito às importações, com o duplo objetivo de proteger a indústria nacional e de assegurar a obtenção de superávits na balança comercial do país (3) . Outro reduto burocrático no Brasil, que tentou, inicialmente, dificultar a aproximação com a Argentina, foi o Ministério da Agricultura, fortemente comprometido com a jovem - e altamente subsidiada - produção de trigo no sul do país. Em contrapartida, outros setores defendiam a integração com a Argentina como um primeiro passo para a flexibilização do protecionismo brasileiro. Essa era, por exemplo a posição da Comissão de Política Aduaneira.

Do lado argentino, o Programa de Integração também se vinculava a novos postulados de política industrial e de comércio exterior, estimulados pela necessidade de superar uma prolonga

3. Em consequência, deu-se continuidade à chamada "estratégia da gaveta" (retenção de guias de importação), o que transformava cada negociação comercial, simultaneamente, num pleito inter-burocrático doméstico e internacional.

da estagnação econômica. Partia-se do pressuposto de que o modelo de crescimento para dentro, em termos exclusivamente substitutivos, estava esgotado, defendendo-se como alternativa uma abertura exportadora que estimulasse exportações industriais e de serviços, através de associações preferenciais com alguns países (4). Nesse contexto, a associação com o Brasil foi percebida como uma prioridade, tanto do ponto de vista interno - como um estímulo ao crescimento industrial - como externo, através da criação de um espaço econômico regional.

Apesar de a principal variável do PICAB ter sido econômica, a participação empresarial, tanto no Brasil como na Argentina, foi marginal durante a etapa de sua concepção. Os contatos que se mantiveram entre os dois governos e os empresários visaram, principalmente, a obtenção de informações necessárias para avaliar a viabilidade do projeto. Ao mesmo tempo, em função dos antecedentes das relações comerciais argentino-brasileiras, prevaleceu, a princípio, entre os industriais de ambos os países, uma atitude de reserva frente à proposta integracionista. Do lado argentino, existia um forte temor de que a nova política de aproximação bilateral viesse reforçar as assimetrias produzidas pelo incremento das transações durante o período 1979-81, quando o papel argentino passou a ser, fundamentalmen-

4. Ver LAVAGNA; Roberto, "Uma política de câmbio estratégico", em Política, economia y sociedade Nº 11-12, IDEAS, Buenos Aires, jul.-dez. 1987. Este autor foi secretário de Indústria e Comércio Exterior durante a etapa de formulação e implementação do PICAB.

te, de abastecedor de matérias primas. No caso brasileiro, a tendência dominante foi o desinterêsse, motivado por duas razões: o receio de que menores restrições às importações argentinas prejudicaria suas posições no mercado interno, e a percepção de que, em termos de mercado externo, as oportunidades de penetração nas economias desenvolvidas - particularmente nos Estados Unidos - eram mais vantajosas.

Através da articulação dos múltiplos atores e agências mencionados e das circunstâncias políticas econômicas brevemente relatadas, iniciou-se com uma dinâmica bilateral, que compreendia uma esfera formal e outra informal de interação. Durante essa etapa, o marco formal escolhido para fixar as pautas desse processo foram os protocolos bilaterais e o Tratado de Integração e Cooperação de 1989. (5)

Nesse Tratado foram estabelecidas as pautas do processo de Integração econômica com vistas a criar um espaço econômico comum num prazo de 10 anos. Esse processo previa dois momentos: a) remoção progressiva dos obstáculos tarifários e não tarifários ao comércio de bens e serviços nos dois países; b) harmonização gradual de políticas necessárias para a materialização de um mercado comum. Finalmente, contemplava-se a incorporação de ou-

5. Foram assinados 24 protocolos nos seis encontros presidenciais realizados na Argentina e no Brasil durante o período de 1986/90.

tros estados (membros da ALADI) após os primeiros 5 anos de vi
gência do Tratado. (6)

2. A estratégia operativa inicial

De acordo com sua concepção, o núcleo dinâmico do Programa seria o setor de bens de capital, já que esse constituía o cen
tro de gravidade da atividade industrial a nível mundial. Essa estratégia partia de um conjunto de premissas, tais como: a ine
xistência de um setor primário que permitisse, em ambos os paí-
ses, a montagem de um esquema de equilíbrio intra-setorial com
efeito multiplicador; a utilização de tecnologia intensiva e
de mão-de-obra especializada no setor de bens de capital diminui
ria as desvantagens relativas a custos de produção para a Argen
tina; a utilização de tecnologias flexíveis por esse setor permi
tiria reduzir a assimetria argentina frente a escala de produ
ção industrial brasileira; o predomínio no setor de pequenas e
médias empresas formadas com capital nacional asseguraria maior
autonomia política durante a montagem do Programa. Por outro la
do, tratava-se de um setor que oferecia inúmeras possibilidades
de investimento e pesquisa conjuntos, além de dispor de um po
der de irradiação considerável sobre outros setores da economia.

Os esforços de complementação industrial, realizados duran

6. O Tratado foi ratificado por unanimidade pelos Congressos de ambos os paí-
ses, simultaneamente, no dia 17 de agosto de 1989, por meio da lei n.º
23.695 na Argentina e o decreto lei Nº 50 no Brasil. Com a posse do presi
dente Collor de Mello foi colocada em funcionamento a Comissão de Execu
ção do Tratado.

te o período que procedeu o lançamento do Programa de Integração, permitiram traçar um mapa das potencialidades, que foram posteriormente exploradas por seus autores. Nesse sentido, foram ar^umadas duas estratégias combinadas: a primeira - previa a criação de novos espaços de complementação industrial entre as duas economias, acompanhadas de iniciativas empresariais binacionais; a segunda - contemplava a promoção desse processo através da praxis de negociações inter-governamentais permanentes, com base num regime decisório flexível, que ampliasse gradual e simétricamente o universo desses espaços. Assumia-se, portanto, a necessidade de unir uma condução política a um processo de integração e cooperação bilateral, que reunisse interesses comerciais e industriais de setores produtivos nacionais argentinos e brasileiros.

Paralelamente, foi posto em marcha um ambicioso programa de cooperação tecnológica, no qual a preocupação central foi privilegiar setores de ponta, basicamente, biotecnologia, informática e energia nuclear. Além de uma notável comunicação entre as comunidades científicas de ambos os países, foram tomadas importantes decisões, tais como a criação de um Centro Argentino - Brasileiro de Biotecnologia e a inauguração de uma Escola de Informática Binacional. Como ponto de encontro entre os interesses tecnológicos e militares decidiu-se consolidar um espaço de cooperação nuclear (7). Os avanços

7. Ver BOCCO,, Hector E. "La cooperación nuclear Argentina-Brasil. Notas para una evaluación política" Serie de Documentos e Informes de Investigación Nº 82, FLACSO/Argentina, Octubre 1989.

nesse campo foram formalizados através de três tipos de iniciativas - a elaboração dos Protocolos nº 11 e nº 17 e seus respectivos anexos: um conjunto de gestos simbólicos expressados pelos mandatários dos dois países (8) - e a criação, de um Grupo de Trabalho integrado por altos funcionários da Comissão de Energia Atômica na Argentina e da Comissão Nacional de Energia Nuclear do Brasil.

3. As limitações impostas pela crise

A concepção do Programa de Integração deu-se em conjunturas macroeconômicas favoráveis nos dois países (9). Por um lado a aplicação em cadeia de planos anti-inflacionários (Plano Austral na Argentina e Plano Cruzado no Brasil) permitiu o controle temporário das escaladas inflacionárias nos dois lados. Por outro, o incremento das taxas de crescimento na Argentina e da expansão da demanda no Brasil tornaram-se estímulos decisivos para o lança

8. O presidente Sarney visitou a usina argentina de enriquecimento de urânio de Picanieyu (1987) e as instalações do Centro Nuclear de Ezeiza (1988); enquanto que o presidente Alfonsín participou da inauguração da usina brasileira de Aramar (1988), o que representou o ponto máximo do esforço de transparência dos respectivos programas nucleares. No que diz respeito a declarações conjuntas, vale mencionar a Declaração de Iguazu (29 e 30 de novembro de 1985), a Declaração de Brasília (10 de dezembro de 1986), a Declaração de Viedma (17 de julho de 1987), a Declaração de Iperó (8 de abril de 1988) e a Declaração de Ezeiza (29 de novembro de 1988) e, finalmente, declarações conjuntas Menem-Collor de Mello ratificando a utilização pacífica da energia nuclear (julho de 1990).

9. Em 1986 o Produto Bruto Interno da Argentina cresceu 5,5% e o Produto Industrial 12,9%; enquanto no Brasil o PNB cresceu 8,1% e o PIB 4,2%.

mento do PICAB. Esse cenário, entretanto, não resistiu aos primeiros meses de 1987, quando se previa a efetivação dos protocolos do Programa. A partir desse momento, sua implementação viu-se obstruída por outras decisões políticas e/ou econômicas que se sucederam num e noutro país. Ficou evidenciado o peso relativo da iniciativa para as autoridades econômicas de ambos governos. Manteve-se a decisão política favorável à integração, mas reduziram-se, drasticamente, as condições de sua operacionalização.

Os dados do intercâmbio comercial argentino-brasileiro ilustram essa reversão de expectativas. No ano de 1986, quando os protocolos foram elaborados, o comércio argentino-brasileiro havia aumentado em 30%, passando de US\$ 1.107 milhões a US\$ 1.388 milhões. A esse quadro alentador somava-se o fato de que, depois de vários anos, a Argentina obteve um pequeno superávit comercial com o Brasil. Em fins de 1988 já se registrava um saldo negativo acumulado para a Argentina de quase US\$ 650 milhões (US\$ 280 milhões em 1987 mais US\$ 363 milhões em 1988).

Com o desmantelamento do Plano Cruzado no Brasil e a consequente crise de reservas do país, foi retomada uma política fortemente restritiva de importações, que minou as bases internas de apoio ao Programa de Integração com a Argentina. Outro fator negativo a ser mencionado foi a crise política permanente que se instaurou nos espaços de condução da política econômica brasileira nos últimos dois anos do governo Sarney.

Ao mesmo tempo, ocorreu um gradual distanciamento entre as equipes econômicas de ambos os governos, ocasionando por diferenças importantes em suas negociações financeiras externas. No momento em que o Brasil decretava a moratória do pagamento dos juros de sua dívida externa, a Argentina fechava com o FMI um acordo "stand-by" e outro pela queda das suas exportações. O conteúdo dessas negociações, por sua vez, comprometeu as condições de crescimento da economia argentina, afetando as bases de apoio econômico e político do governo Alfonsín. Polarizou-se o debate em torno da política econômica no interior do próprio estado argentino, o que terminou repercutindo nos redutos burocráticos do PICAB. Mesmo quando a motivação dessa crise se inseria no universo da política interna do país, seus desdobramentos afetaram alguns projetos a cargo do Ministério das Relações Exteriores e da Secretaria de Indústria e Comércio Exterior, particularmente o da integração com o Brasil.

4. Os ajustes recentes

A sobreposição de crises econômicas e políticas na Argentina e no Brasil no período 1989-90 levou inevitavelmente a uma desmobilização dos dois governos no que diz respeito ao Programa de Integração. Na Argentina aprofundou-se a tendência recessiva, acompanhada por vertiginosas escaladas inflacionárias, (houve dois momentos hiperinflacionários - junho de 1989 e janeiro de 1990) , sistemáticas oscilações do tipo de câmbio e frustrados esforços de ajuste econômico. No Brasil, apesar da recuperação de um índi

ce positivo de crescimento em 1989, agravou-se, paulatinamente, o quadro de instabilidade macroeconômica, em função de crescentes índices inflacionários e um processo orgânico de desestruturação do Estado, que era acompanhado por um crônico déficit fiscal.

A perda de rumo das políticas econômicas argentina e brasileira nesse período tornou-se paradigmática no contexto latino-americano, como evidência do esgotamento de modelos de crescimento orientados por premissas desenvolvimentistas. Ambos os países aprofundaram sua vivência da denominada "dolorosa aprendizagem", imposta por uma inércia recessiva, fruto da inibição, das taxas de investimento, da paralização do setor público e de uma contínua deterioração social. A profundidade das crises por eles vivenciadas gerou um crescente consenso quanto à necessidade premente de implementação de profundas reformas, que dessem novo direcionamento ao funcionamento de suas economias. O fato de que esses quadros de desordem coincidiram com conjunturas eleitorais nos dois países criou uma inevitável associação entre a constituição de novos governos e a implementação dessas mesmas reformas.

Tanto na Argentina como no Brasil, os novos governos eleitos subscreveram a tese de que a única solução para enfrentar as respectivas crises era a aplicação de severas reformas econômicas, fielmente orientadas por diretivas liberais. Essas diretivas deveriam pautar objetivos básicos e complementares como o combate à inflação, a redução do aparelho de Estado, a plena ativação

da economia de mercado e a abertura da economia. Esse consenso compartilhado constitui a base política dos novos entendimentos argentino-brasileiro. Foi aprofundada, então, uma dinâmica de sintonias que, se bem não gerou uma mecânica de harmonização de políticas macroeconômicas, deu lugar a uma reprodução sistemática das orientações assumidas lado a lado.

No que diz respeito ao Programa de Integração, foram, a princípio, ambíguos os sinais manifestados pelos dois governos. Em ambos os casos, foi transmitida, nos primeiros momentos, a idéia de que, tanto o âmbito latino-americano em seu conjunto, como o das relações bilaterais especificamente, mereceriam atenção secundária, "vis-a-vis" do projeto de dinamização dos eixos econômicos e políticos com os países do mundo industrializado. Não obstante, nos dois casos foi rápida a percepção de que, outorgar um caráter excludente a essa opção, torna-la-ia por si factível. Nesse quadro, o tema de integração bilateral rapidamente recuperou uma posição prioritária nas agendas argentina e brasileira de política externa. Tornou-se claro também que, frente à invergedura das transformações econômicas e políticas em curso no sistema internacional, a integração sub-regional constituía a única bandeira em torno da qual ambos os países poderiam desenvolver uma política ativa no plano externo.

A partir desse ponto criou-se uma articulação positiva entre a sintonia estabelecida pelas políticas econômicas dos dois países e a decisão de dar continuidade e novo impulso ao PICAB.

Foram reativados os espaços decisórios nos Ministérios de Relações Exteriores na Argentina e no Brasil dedicados ao tema da integração bilateral, obtendo-se, como primeiro "output" desse movimento, o pacote de negociações realizadas em julho de 1990.

A primeira preocupação transmitida pelos dois governos foi a de dinamizar a vinculação entre os propósitos do PICAB e as principais tendências em curso no sistema internacional, principalmente a de formação de blocos geo-econômicos. O resultado mais palpável dessa preocupação foi a decisão comum de acelerar o projeto de formação de uma zona de livre comércio, de acordo com as determinações do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre a República Argentina e a República Federativa do Brasil. Com esse objetivo, foi divulgada a Ata de Buenos Aires, anunciando a formação de um mercado comum a partir de 1º de janeiro de 1995, o que correspondia a adiantar em 5 anos o prazo previsto originalmente pelo Tratado. A segunda iniciativa nessa direção foi a criação de um grupo de trabalho denominado Grupo Mercado Comum, encarregado de viabilizar na decisão, através da harmonização das respectivas políticas macroeconômicas.

A reativação do PICAB foi, em grande parte, estimulada pelos resultados do intercâmbio argentino-brasileiro alcançados no ano de 1989. Apesar de representar para os dois países um momento de extremo desequilíbrio macroeconômico. Foi significativo o salto registrado no comércio entre os dois países. Além

de um incremento de 17%, esse intercâmbio revelou um importante superávit (400 milhões) do lado argentino. Para explicar esse resultado, somam-se diferentes fatores, tais como o reaquecimento da economia brasileira num contexto de decrescente protecionismo, uma situação cambial favorável para a Argentina aprofundada por dois processos hiperinflacionários - e o empenho de setores industriais argentinos em compensar a diminuição do mercado interno, em função de uma agravada recessão econômica, através do incremento de suas exportações para o mercado brasileiro.

Essas tendências mantiveram-se ao longo de 1990, favorecidas, ainda mais, pela nova política de comércio exterior do Brasil, cujo objetivo principal é o de estimular a competitividade da indústria do país (10). Sem dúvida, a Argentina foi o primeiro país a beneficiar-se dessa política, por já contar com um conjunto de instrumentos especiais, que vinham sendo operacionalizados desde a criação do PICAB.

Em seu processo recente de reativação, o PICAB sofreu algumas modificações no que diz respeito às suas prioridades. O objetivo original de promover uma integração intra-setorial em

10. A partir da eliminação do Anexo C, que desde 1975 proibia a importação de 1.200 produtos, o governo Collor implementou no mês de junho as denominadas "Diretrizes Gerais para a Política Industrial e de Comércio Exterior", alterando radicalmente a política de Comércio Exterior. Foi constituída uma Comissão Especial de Revisão Tarifária, encarregada de elaborar um cronograma de redução generalizada das alíquotas de importação a ser implementada no período 1991/1994. O objetivo do governo é chegar em 1994 a uma média tarifária de 20% (atualmente a média é de 35%), com níveis máximos de 105%. Nesse mesmo contexto foram eliminadas, formalmente, todas as barreiras não tarifárias.

tre os parques industriais argentino e brasileiro foi sendo substituído pelo propósito de promover uma integração intra-sectorial. Nesse sentido, a principal ênfase do programa passou a ser a da expansão comercial a dar-se de forma crescentemente espontânea entre os dois países. O caráter "dirigista" inicial, que atribuía ao setor de bens de capital um especial poder de irradiação ("spill-over effect") no Programa, foi substituído por uma gestão "gerencial", que tende a ampliar a presença dos setores econômicos mais fortes-nacionais ou multinacionais - nos dois países.

Outro aspecto importante, no que diz respeito às novas tendências do PICAB, é a diminuição de dimensões que, a princípio, cumpriram um papel estratégico em seu lançamento. Esse fato é particularmente correto no caso dos temas de cooperação tecnológica, que estiveram quase totalmente ausentes nas negociações mais recentes. Do lado da Argentina essa ausência explica-se em grande parte pelo baixo perfil imposto ao tema tecnológico no âmbito da política nacional do país. No caso do Brasil mantém-se uma forte preocupação com o desenvolvimento de tecnologias de ponta, se bem que menos voltada para a questão da autonomia e mais concentrada na questão de assegurar o acesso junto aos países industrializados e de promover a capacitação interna necessária. (11).

11. O programa de "capacitação tecnológica" visa estimular novas condições de desenvolvimento de tecnologia nacional. Prevê-se uma política mais flexível para a entrada de tecnologia no país e, ao mesmo tempo, a implementação de linhas de crédito para o setor privado interessado em programas de modernização tecnológica.

Também foi reduzido no PICAB o espaço de convergências político-diplomáticas. As primeiras manifestações de coincidências no período Menem-Collor de Mello, por ocasião do lançamento da "Iniciativa para as Américas" por parte do governo norte-americano e da reunião do Grupo dos 7 em Houston, foram neutralizadas pelas posições distintas assumidas pelos dois países frente à crise do Golfo Pérsico. Essa foi a primeira diferença política importante entre ambos desde 1979.

De fato, as chancelarias dos dois países vêm outorgando uma orientação de cunho mais pragmático ao PICAB, concentrando os esforços de entendimento bilateral em temas econômicos e, particularmente, comerciais. Essa tendência encontra em ambos os casos um respaldo significativo por parte das agências econômicas dos respectivos Estados, que atribuem um sentido crescentemente instrumental ao Programa. No Brasil, essa percepção vincula-se à política de combate à inflação, principalmente em setores-chaves como alimentação e bens de consumo não duráveis. Nesse sentido, torna-se particularmente interessante o aumento da entrada de produtos argentinos no mercado brasileiro a preços vantajosos, em comparação aos produtos locais. Para as autoridades argentinas, a livre entrada no mercado vizinho é assumida cada vez mais como uma "estratégia de sobrevivência" para alguns setores industriais. Vale mencionar aqui a estreita vinculação estabelecida entre a Subsecretaria da Indústria e Comércio (SIC) e a União Industrial Argentina (UIA) para a implementação dessa estratégia.

III. BALANÇO E PERSPECTIVAS

A colocação em marcha do PICAB, a partir dos primeiros meses de 1987, criou uma nova realidade para as relações argentino-brasileiras. Através da ampliação substancial da agenda de negociações bilaterais, o Programa proporcionou uma notável diversificação dos interesses comuns entre os dois países.

A avaliação dessa experiência deve levar em consideração três universos de questões. O primeiro refere-se às condições de médio e longo prazos para que o Programa mantenha uma dinâmica expansiva, apesar da persistência de contextos macroeconômicos adversos na Argentina e no Brasil. O segundo diz respeito à compatibilização das metas do PICAB às demais prioridades das políticas econômicas e das políticas externas dos dois países. Por último, deve-se contemplar o reduzido poder de impacto dessa iniciativa sobre outros países da região - particularmente no Cone Sul - apesar do surgimento de um entorno político favorável. Os três aspectos juntos constituem o pano de fundo das reflexões enumeradas a seguir.

1. Os esforços iniciais de implementação do PICAB foram diretamente afetadas pelos processos de crise econômica desencadeados na Argentina e no Brasil a partir de meados de 1987. O impacto que o fracasso das políticas de combate à inflação - Planos Austral e Cruzado - teve sobre as economias dos dois países restringiu drasticamente a capacidade de resposta dos setores contemplados no PICAB às expectativas, originalmente estabelecidas

por seus protocolos. Além dos problemas ocasionados pelas escalas inflacionárias sobre os padrões de oferta e demanda de suas economias, mantiveram-se vigentes às limitações impostas pelos compromissos financeiros relacionados a suas dívidas externas, tornando irrisórias suas taxas de investimento privado e público. Em termos operativos, o PICAB viu-se diretamente prejudicado quanto à manutenção de seus quadros técnicos, desaparecendo em pouco tempo sua formulação e etapa inicial de implementação. Nesse quadro os Ministérios de Relações Exteriores nos dois lados ampliaram mais seu papel na condução do Programa.

2. Apesar das adversidades crescentes na Argentina e no Brasil para a consecução de seus objetivos, o PICAB não se revelou de todo como um projeto inviável. Os resultados obtidos em alguns setores provaram sua factibilidade política e econômica.

O objetivo original de dar prioridade ao setor de bens de capital como núcleo dinamizador do programa foi frustrado tendo em vista as dificuldades que esse setor enfrentava nos dois países (falta de investimento, atraso tecnológico, baixa demanda) como também as diferenças importantes entre as políticas industriais respectivas. Por conseguinte, tornou-se difícil que os resultados alcançados no protocolo Nº 1 estimulassem a implementação de outros protocolos complementares (Nºs 4, 5, 6 e 7).

3. As limitações mencionadas, entretanto, não descartaram a possibilidade de que fossem aprofundadas outras metas do PICAB, principalmente aquelas relacionadas ao aumento do volume de transa

ções comerciais bilaterais, de forma a reforçar o caráter complementar das duas economias. Nesse caso foram importantes os resultados crescentemente positivos do protocolo Nº 2 relativo à venda de trigo argentino, como também as primeiras respostas dos protocolos Nºs. 3 e 22, relativos a abastecimento de alimentos e indústria alimentícia. A expansão do intercâmbio bilateral nesse caso deve-se a uma conjugação positiva de fatores econômicos internos dos dois países.

4. Na medida que forem mantidos e gradualmente ampliados os resultados mencionados acima, deverão reduzir-se algumas assimetrias que pautaram o intercâmbio argentino-brasileiro nos últimos 15 anos. O aumento da participação de produtos industriais nas vendas argentinas e a posição relativamente equilibrada ou de superávit para a Argentina são evidências nesse sentido.

Continuam vigentes, entretanto, outras assimetrias que dificilmente poderão ser revertidas através de um maior intercâmbio bilateral. A importância relativa desses países no comércio exterior total de cada um (seja importações ou exportações) ou a dimensão individual de sua capacidade industrial seguem igualmente assimétricos. A diminuição do primeiro conjunto de assimetrias junto à manutenção da segunda poderá criar uma posição ainda mais desigual para a Argentina em seu comércio com o Brasil que, apesar de não se refletir no âmbito específico desse intercâmbio, dificultará imensamente a criação de uma relação interdependente entre os dois países.

5. Apesar do conjunto de semelhanças entre as políticas econômicas adotadas recentemente na Argentina e no Brasil, prevalecem algumas diferenças que poderão incidir a médio e longo prazos sobre o futuro do PICAB. Igualmente preocupados com a estabilidade econômica, com o equilíbrio das contas públicas e com a abertura de suas economias, os governos argentino e brasileiro demonstram diferenças estratégicas no que diz respeito ao objetivo final das reformas que ambos impulsionam. Parece acentuar-se mais no caso do Brasil o propósito de articular essas reformas a um processo de reconversão industrial através de um esforço de modernização e da maior exposição da produção nacional às pressões do mercado internacional.

Na medida que o aumento das exportações argentinas para o Brasil estiver apenas relacionado à "estratégia de sobrevivência" de alguns setores industriais e agrícolas, dissociada de um esforço mais profundo de reativação econômica, a diferença mencionada acima tenderá a aprofundar-se. É compreensível aqui a preocupação de setores produtores argentinos de que, superada uma primeira etapa de retração da indústria brasileira - ocasionada pelos efeitos recessivos impostos pelas medidas de estabilidade econômica e pelos ajustes de custos de produção, impostos pela abertura comercial - recrudesçam os obstáculos à sua penetração no mercado vizinho.

6. Do ponto de vista dos governos argentino e brasileiro, existe consenso quanto à necessidade de acelerar a formação de uma

zona de livre comércio entre os dois países, com a inclusão de outros países da região (Chile, Uruguai e Paraguai). Chama a atenção a quase simultaneidade dessa decisão com o anúncio, por parte da administração norte-americana, da chamada "Iniciativa para as Américas". Surgiu, nesse caso, a preocupação de que uma iniciativa fosse compatível com a outra e que pudessem se fortalecer reciprocamente. Não é consensual, entretanto, a idéia de que a proposta dos Estados Unidos não colide com a formação de uma zona de livre-comércio entre o Brasil e os países do Cone Sul.

De fato, não parece existir um antagonismo entre esses projetos, apesar de que, ao se concretizarem, o primeiro teria, inevitavelmente, uma projeção maior sobre as economias desses países do que o segundo.

7. O aspecto mencionado acima conduz a outra conclusão, referente aos resultados alcançados até o presente com respeito à projeção regional do PICAB. É inegável que essa projeção até o momento provou-se quase inexistente. Nesse caso, as causas são múltiplas e complementares. Por uma parte, a própria idéia de integração regional constitui um "leit motiv" com baixa capacidade de mobilização política na América Latina. Soma-se o fato de que o impacto do PICAB sobre as economias argentina e brasileira foi bastante reduzido ao longo dos últimos 5 anos. Esse impacto menor vincula-se a outro fator que afugenta os países vizinhos: os persistentes desequilíbrios macroeconômicos nos

dois países. Finalmente, um elemento até há pouco tempo vigente eram as diferenças políticas de comércio exterior. Essas vêm diminuindo seu grau de heterogeneidade, seja em função de políticas de abertura nacionais ou dos novos acordos negociados no âmbito da ALADI. Dos países mencionados, as maiores resistências continuam a vir por parte do Chile, que encontra poucos atrativos em associar-se ao PICAB. Torna-se ilustrativo, nesse sentido, o fato de que, ao mesmo tempo que se levam a cabo na ALADI os entendimentos para a concretização de um acordo de complementação econômica entre a Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, o Chile negocia com o México nesse mesmo organismo um acordo próprio de preferências tarifárias.

8. Finalmente, com respeito aos demais temas contemplados direta ou indiretamente nas etapas de concepção e implementação do PICAB - tais como cooperação tecnológica e convergências diplomáticas - prevalece a tendência de que essas questões já não recebam a mesma atenção inicial. Nesse sentido, torna-se cada vez mais clara a mudança do perfil político do projeto de integração argentino-brasileiro. Essa mudança se manifesta a nível de discurso, de decisões de política externa, e dos instrumentos utilizados para a operacionalização de suas metas.

No primeiro caso, o conteúdo dos discursos dos dois governos assumiu um sentido pragmático, preocupado com questões concretas e dissociado de um projeto político propriamente dito. No que tange à esfera das políticas externas, ambos os países se esme-

ram por recuperar credibilidade externa, principalmente junto aos países industrializados. A tendência revelada nesse caso é a da formação de agendas próprias de negociação - tanto de temas políticos como econômicos - que independem de espaços de convergência ou interesses comuns. Com relação aos instrumentos do PICAB, a decisão mais recente foi de eliminar o "método-protocolo", através da sistematização de todos os entendimentos alcançados num grande acordo de complementação econômica no âmbito da ALADI. Esse procedimento deverá diminuir o aspecto político do Programa, uma vez que suas metas estarão mais e mais subordinadas a um espaço decisório essencialmente técnico.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, José Tavares de, A política comercial brasileira e a integração latinoamericana, IEI-UFRJ, janeiro 1990

BOCCO, Héctor E., "La cooperación nuclear Argentina-Brasil. Notas par evaluación política", Série de Documentos e Informes de Investigación Nº 82, FLACSO/Argentina, octubre 1989.

CHUDNOVSKY, Daniel y PORTA, Fernando, "En torno a la integración economica argentino-brasilera, Revista de la CEPAL Nº 39, diciembre 1989.

HIRST, Monica (comp.) Argentina-Brasil. Perspectivas Comparativas y Ejes de Integración, Ed. Tesis, Buenos Aires, 1990

HIRST, Monica, "El Programa de Integración Argentina-Brasil : Concepción original y ajustes recientes", BID/INTAL/DP 427/90 , Buenos Aires.

LAVGANA, Roberto, "Una política de câmbio estratégico", en Política, Economía y Sociedad, Nº 11-12, IDEAS, Buenos Aires, julio-diciembre 1987.

PORTA, Fernando, "Política Económica e Integración en América Latina. Revisión de las tendencias actuales", SELA, Caracas, julio, de 1990.