

breves cindes 18

Percepções brasileiras da Argentina: a parceria com o tango dá samba?

Pedro da Motta Veiga

CINDES

Setembro de 2009



Percepções brasileiras da Argentina: a parceria com o tango dá samba?

Pedro da Motta Veiga

1. Introdução

A importância das relações bilaterais com a Argentina é indiscutível para a imensa maioria dos *policy makers* e formadores de opinião na área externa no Brasil. Uma recente pesquisa realizada junto à comunidade brasileira de política externa identificou na Argentina um país hoje quase unanimemente reconhecido como um dos três (os outros sendo os EUA e a China) em que “o Brasil tem um interesse vital” (Souza, 2009). Essa atribuição de importância ao país vizinho combina percepção de oportunidades e de ameaças, ambas em boa parte associadas à contigüidade geográfica com o Brasil.

A partir de meados dos anos 80, as relações do Brasil com a Argentina entraram em trajetória de evolução nitidamente diversa daquela que as caracterizaram nas décadas anteriores. De um lado, superando a fase em que o relacionamento bilateral era dominado pela hipótese de “competição político-estratégica” – característica dos governos militares – Brasil e Argentina optaram por enfatizar a agenda econômica e a hipótese de “cooperação e complementaridade”. De outro, intensificaram-se gradualmente as relações econômicas, em função da adoção de políticas em âmbito inter-governamental e de decisões empresariais que se traduziam em fluxos comerciais e de investimentos.

A aproximação da segunda metade dos anos 80 se deu no plano bilateral, mas este enfoque foi (pelo menos parcialmente) substituído, durante a década de 90, por

uma abordagem plurilateral que encontrou sua expressão institucional no projeto de construção do Mercosul. Nesse âmbito, a prioridade conferida pelo Brasil a seu relacionamento com a Argentina se manteve e as dificuldades para aprofundar o projeto de integração traduziam, em grande medida, diferenças econômicas estruturais e divergências entre as agendas domésticas e externas dos dois países.

Na década corrente, os governos dos dois países, pouco interessados em investir no aprofundamento da agenda econômica do projeto de integração, atribuíram significado essencialmente político ao Mercosul e passaram a tratar a agenda econômica bilateral através de mecanismos diversos voltados para gerenciar focos de conflito econômico, mitigar fontes de irritantes, etc.

Se essa evolução pode ser lida como uma regressão da relação bilateral em comparação com a ambição explícita nos anos 90, seria simplista associar a situação atual à vigente antes do movimento de aproximação levado a cabo pelos dois países em meados dos 80. A consolidação de regimes democráticos nos dois países não favorece o ressurgimento de hipóteses de conflito político-estratégico e os fluxos comerciais entre Brasil e Argentina têm hoje, para os dois países, uma relevância que seria inimaginável há 20 anos. Além disso, os investimentos diretos do Brasil na Argentina também vêm crescendo significativamente nos últimos anos. Há, no mundo real das empresas e dos negócios, uma rede complexa de relacionamentos em contraste com o “equilíbrio baixo” que caracteriza as negociações inter-governamentais entre os dois países.

A trajetória das relações bilaterais Brasil-Argentina nos últimos 25 anos suscita questões importantes, referidas menos ao passado do relacionamento do que às suas perspectivas futuras. Para “balizar” adequadamente a discussão das perspectivas do relacionamento bilateral, é importante entender o marco dentro do qual cada um dos dois países percebe o outro e que fatores condicionam a(s) percepção(ões) dominante(s) em cada país relação ao vizinho.

Que fatores condicionaram as percepções brasileiras da Argentina nos últimos 25 anos? Como os fatores condicionantes se articularam e como sua relevância relativa variou ao longo do tempo no Brasil? Que imagens da Argentina resultaram desse jogo de combinação dos fatores condicionantes? Essas são as questões que o trabalho pretende discutir em suas seções 2 e 3, reservando à seção 4 uma reflexão sobre o status quo das percepções brasileiras em relação à Argentina, as tensões e conflitos que as atravessam, e sobre as perspectivas das relações bilaterais.

2. Percepções e posicionamentos brasileiros frente à Argentina: fatores condicionantes

O abandono da hipótese de competição e conflito em benefício de uma visão orientada por uma agenda de cooperação e por objetivos de complementaridade é, na visão brasileira das relações com a Argentina, uma mudança cujo alcance não deve ser subestimado. Em boa parte, essa mudança decorre da leitura feita pela diplomacia brasileira da emergência de um novo cenário internacional, percebido como menos permissivo para as estratégias de desenvolvimento do país do que o contexto vigente até então.

O fim da Guerra Fria e a consolidação simultânea da globalização e da regionalização no final dos 80 e início dos 90 somente viriam reforçar estas percepções. De acordo com Seixas Correa (1999), as mudanças no ambiente internacional fizeram da maior projeção externa do Brasil um imperativo do projeto nacional de desenvolvimento: “esta projeção começa pela nossa vizinhança. A área prioritária de atuação do Brasil está no hemisfério; dentro do Hemisfério, na América do Sul; dentro da América do Sul, na Argentina”.

Nessa mudança, há uma forte transformação nas percepções de incentivos e custos associados à relação bilateral que informam as decisões de política bilateral do lado brasileiro. O novo quadro de fatores que condicionam a percepção brasileira

da relação bilateral não surge “pronto”, mas vai emergindo e se consolidando ao longo da segunda metade dos anos 80 e dos primeiros anos do Mercosul.

Para fins analíticos e de periodização das percepções e posicionamentos brasileiros frente à Argentina, é possível identificar fatores que condicionam “positiva” e “negativamente” a agenda de relacionamento bilateral do Brasil. Essa é uma representação necessariamente estilizada do quadro de incentivos/desincentivos em que se formulam percepções e posicionamentos brasileiros frente à relação bilateral.

Recebem sinal positivo os fatores que “empurram”, do lado brasileiro, a agenda bilateral ou criam incentivos para que essa receba alguma prioridade na agenda externa do país. Têm sinal negativo os fatores que geram restrições ao aprofundamento da agenda ou desestimulam a concessão de prioridade ao tratamento das relações bilaterais pelo Brasil.

Há três fatores condicionantes com sinal positivo e outros três com sinal negativo. Do lado dos condicionantes positivos, tem-se:

- a visão política que motivou a aproximação com a Argentina nos anos 80, a iniciativa de constituição do Mercosul e, de maneira geral, a política brasileira para a América do Sul desde então. Nessa visão, todos esses movimentos de política se justificam por contribuírem para aumentar o capital político do Brasil em suas relações com o mundo - e, para ser mais preciso, nas relações com os países desenvolvidos;

- a percepção de uma contribuição específica do relacionamento bilateral para os objetivos de inserção internacional da economia brasileira. A Argentina é o único grande mercado próximo do Brasil e um dos maiores importadores de bens manufaturados brasileiros. Além disso, com a liberalização comercial pactada com o Brasil, a Argentina funcionou como porta de entrada do mercado internacional para muitos novos exportadores brasileiros e como primeiro país de destino de investimentos externos de muitas empresas brasileiras em processo de internacionalização; e

- a interdependência econômica bilateral. O crescimento dos fluxos de comércio já nos anos 90 aumentou a sensibilidade das duas economias ao desempenho e movimentos de política do vizinho. A volatilidade da paridade bilateral e das taxas de crescimento registradas pelas duas economias nos anos 90 gerou a percepção da interdependência, ainda que tal percepção seja - coerentemente com os dados de realidade - mais aguçada na Argentina do que no Brasil.

Vale notar que os três fatores positivos são razoavelmente autônomos, em sua origem e dinâmica. Esta autonomia frente aos demais fatores é particularmente relevante no caso da “variável política”, que demonstrou, ao longo dos anos, uma notável capacidade de resiliência frente a situações e fases da relação bilateral muito heterogêneas do ponto de vista econômico.

Do lado dos condicionantes negativos, tem-se também três fatores:

- a diferença de tamanho econômico entre Brasil e Argentina (a “assimetria de tamanho”), que restringe o alcance dos fatores positivos, pelo menos naquilo que se refere à dimensão propriamente econômica destes;

- as restrições à adoção e implementação de políticas domésticas em função de compromissos negociados pelo Brasil com a Argentina. Concretamente, esse problema somente emergiu no âmbito do Mercosul, mas quando isso ocorreu, era claro que ele envolvia essencialmente Brasil e Argentina em torno do uso de instrumentos nacionais de política industrial e de atração de investimentos;

- as restrições ao posicionamento ou a estratégias brasileiras em foros internacionais. Esse fator ganha alguma relevância no ciclo de negociações extra-Mercosul do final dos anos 90 e início desta década e principalmente nas negociações Mercosul-UE e na Rodada Doha.

No caso dos condicionantes negativos, é impossível não registrar a estreita articulação entre os três fatores. Também é indiscutível a relevância do primeiro fator (a

assimetria de tamanho econômico) para explicar a baixa disponibilidade brasileira para aceitar as restrições argentinas ao manejo autônomo (por parte do Brasil) de suas políticas domésticas e externas. Quanto mais peso tem a percepção da assimetria na formação de posições dos atores brasileiros, menor será a disposição destes a adaptar suas posições para integrar preocupações argentinas.

Como fica claro pela mera enunciação dos fatores estilizados, alguns dos condicionantes, relacionados a visões de política e percepções do cenário internacional e da posição brasileira dentro dele (como o referido no primeiro parágrafo dessa seção), estiveram na origem da aproximação com a Argentina. Constituem, nesse sentido, algo como um pressuposto histórico a tudo que se seguiu. Há outros fatores que somente se tornaram condicionantes do relacionamento bilateral quando a ele foram trazidos pela dinâmica da integração regional e pelos conflitos entre, de um lado, políticas domésticas nos dois países e, de outros, os objetivos do Mercosul.

3. O Brasil e sua relação com a Argentina: uma periodização

A partir da identificação dos fatores condicionantes positivos e negativos, é possível esboçar uma periodização da relação bilateral tal como vista do Brasil. Os períodos identificados se diferenciam pela combinação específica de fatores que os caracterizam.

- aproximação bilateral e democratização na segunda metade dos anos 80

A aproximação com a Argentina na metade dos anos 80 esteve estreitamente vinculada ao processo de democratização política levado a cabo nos dois países e, no Brasil, também a uma revisão do paradigma dominante de política externa para adequá-lo a um ambiente menos permissivo às estratégias de desenvolvimento a que recorreu o país nas décadas anteriores.

A aproximação se concretizou através de acordos abrangentes de cooperação e integração bilateral. No campo econômico, os acordos combinavam o modelo de liberalização comercial típico dos acordos ALADI (em que a negociação privilegiava o eixo setorial e gerava pouca pressão competitiva das importações sobre os produtos domésticos) com uma “agenda desenvolvimentista” (protocolos de cooperação tecnológica e em energia nuclear, criação de empresas binacionais, etc).

Neste período, a configuração de fatores condicionantes positivos, do lado brasileiro, aponta a forte motivação de política externa aliada a alguma percepção do potencial de contribuição da Argentina, como mercado, à consecução de objetivos econômicos de inserção internacional do Brasil (através das exportações, essencialmente). Frente a um posicionamento empurrado por objetivos de política externa, havia pouca influência de fatores negativos. Seguramente, o modelo escolhido para a aproximação bilateral, no campo econômico, com seu corte “aladiano-

desenvolvimentista” ajudou a mitigar a manifestação de posicionamentos contrários à aproximação com a Argentina.

- a agenda bilateral dinamizada pelo Mercosul na primeira metade dos 90

Com início dos anos 90, o Brasil adota política de liberalização comercial unilateral e aumenta a sua aposta nas relações com os vizinhos. As relações com a Argentina passam a ser gerenciadas no marco de um ambicioso projeto de integração sub-regional que também envolve Uruguai e Paraguai. A Agenda de Las Leñas, adotada pelos países do Mercosul, em 1992, define uma ampla e detalhada agenda de convergência de política entre os sócios do projeto, enquanto as exportações brasileiras para Argentina experimentam um forte crescimento, favorecidas pela paridade cambial bilateral.

O dinamismo das exportações e a ousadia da agenda de políticas adotada em Las Leñas mobilizam um número significativo de atores privados e públicos no Brasil. Também ampliam, entre esses, a percepção da interdependência bilateral e da contribuição específica que o relacionamento com a Argentina pode dar para os objetivos de inserção internacional da economia brasileira. Em consequência, ganham peso, na formação das percepções brasileiras, os fatores condicionantes positivos de caráter econômico, pouco relevantes no período pré-90.

Do lado dos condicionantes negativos, a “assimetria de tamanho” não desempenha papel relevante - o que se percebe, na época, é o dinamismo das exportações para a Argentina. Nesse período de transição do Mercosul¹, as restrições à adoção e implementação de políticas domésticas em função de compromissos negociados pelo Brasil são mitigadas pela estratégia brasileira de negociação do modelo de associação pós-transição. O Brasil logra impor sua opção pelo modelo de União Aduaneira e o bloco adota uma tarifa externa comum que traduz fielmente as pre-

¹ Período em que os países do bloco implementam seus cronogramas de desgravação tarifária preferencial e negociam a tarifa externa comum da União Aduaneira.

ferências brasileiras em termos de estrutura de proteção frente às importações originárias do resto do mundo.

Nessa fase, portanto, o relacionamento com a Argentina evoluiu do modelo de comércio administrado e das ambições dirigistas dos protocolos de 1986 para o registro de políticas liberalizantes adotadas pelo Brasil a partir de 1990. Mas assim como a política unilateral de liberalização comercial não implicou ruptura radical com a tradição protecionista brasileira, o modelo de integração sub-regional e seu principal instrumento de política comercial também tiveram que se adaptar às preferências brasileiras por uma transição liberal cautelosa e respeitosa de conceitos como a escalada tarifária.

- do auge à crise nas relações bilaterais: a segunda metade dos anos 90

Com a estabilização macro-econômica no Brasil, a demanda doméstica entrou em forte processo de recuperação e, a partir de 1995, voltam a crescer os fluxos de investimento direto estrangeiros para o país - quase marginais nos primeiros anos da década.

As exportações argentinas se beneficiam da retomada do crescimento brasileiro, mas as políticas de atração de IDE adotadas pelo governo brasileiro (e por governos estaduais) tornam-se gradativamente fonte de conflito entre Brasil e Argentina. O Brasil resiste fortemente a tratar o tema da competição para atrair investimentos na agenda do Mercosul, enquanto a Argentina se esforça para incorporá-lo como objeto do grupo encarregado de discutir as “políticas que distorcem a competitividade”.

Tendo como pano de fundo a crescente dificuldade para avançar na agenda de aprofundamento do Mercosul - adotada em dezembro de 1995, em Montevidéu - e os conflitos gerados pelas políticas de investimento do Brasil, o comércio bilateral continua a demonstrar grande dinamismo. Mas essa tendência se reverte em 1999, com a desvalorização da moeda brasileira. As reações argentinas ao impacto da desvalorização do real misturam medidas econômicas com o anúncio de decisões

políticas (como a entrada da Argentina na OTAN) que não se concretizam, mas sinalizam um distanciamento argentino em relação às ambições brasileiras.

Nesse período, cresce a percepção da interdependência e da importância do mercado argentino para o Brasil. Já a motivação política da aproximação com a Argentina ganha uma conotação defensiva, com o avanço das negociações externas do Mercosul com países desenvolvidos (ALCA e Mercosul-UE). Trata-se, nessa fase, de manter unido o bloco frente às pressões centrífugas das negociações externas, sobretudo depois que a desvalorização brasileira desata uma série de reações e queixas do lado argentino.

Os custos associados aos compromissos assumidos pelo Brasil no Mercosul continuam a ser marginais, embora mantê-los nesse nível tenha exigido do governo brasileiro uma atitude de resistência frente às propostas argentinas de negociar as políticas de atração de IDE. Já os benefícios da integração para o Brasil tornam-se explícitos e são inclusive maximizados, na área de investimentos, pelas “imperfeições” do Mercosul.²

- de uma crise a outra ... e a volta do bilateralismo

A desvalorização do real, em janeiro de 1999, rompeu a relativa harmonia macroeconômica entre o Brasil e a Argentina – já abalada pelas dificuldades de balanço de pagamentos que ambos os países passaram a enfrentar a partir de 1997 - e lançou o Mercosul em uma trajetória de incerteza. Apesar disto, não se produziu o esperado desequilíbrio comercial entre os dois sócios e o comércio intra-regional caiu como um todo. Mas tensões setoriais se manifestavam e medidas protecionistas negocia-

² “As imperfeições da União Aduaneira, a existência de barreiras ao comércio intra-regional e o recurso pelo Brasil a medidas de política que afetam tais fluxos reproduzem quadro marcado por incertezas e baixo grau de previsibilidade quanto ao acesso ao mercado brasileiro para firmas instaladas em outros países do Mercosul. Tais fatores maximizaram a participação do Brasil nos fluxos extra-regionais de IDE dirigidos ao Mercosul” (Motta Veiga, 1999).

das pelos setores privados dos dois países ou impostas unilateralmente voltaram a ser introduzidas na Argentina.

Os anos de 1999 a 2002 são marcados pelas crises econômicas vividas pelos dois países. À desvalorização do real e às reações que ela suscita do lado argentino segue-se a longa agonia do regime de conversibilidade adotado na Argentina em 1991. Os esforços para definir uma “agenda de relançamento” do Mercosul revelam-se totalmente infrutíferos e o gerenciamento ad hoc das tensões comerciais marca a relação bilateral.

A crise argentina coincidiu com um período de esvaziamento do Mercosul e o tema da integração sub-regional perdeu temporariamente qualquer relevância na agenda de política daquele país. Superada a fase mais aguda da crise macroeconômica, com a desvalorização do peso e o fim da conversibilidade da moeda argentina, o ano de 2003 trouxe novo alento às expectativas de revigoração do comércio na sub-região. Além disso, a eleição, no Brasil e na Argentina, de novos presidentes favoráveis ao Mercosul e críticos da liberalização empreendida em ambos os países nos anos 90 foi interpretada por alguns analistas como um fator positivo para o futuro do bloco e para a recuperação da perspectiva estratégica do projeto.

Embora, do lado do governo brasileiro, essa convergência tenha dado novo fôlego à motivação política para a aproximação com a Argentina, ela não se traduziu nem no relançamento do Mercosul nem na adoção de uma agenda de aprofundamento da relação bilateral. Ao contrário, o contencioso bilateral cresceu, com a adoção de medidas de proteção unilaterais na Argentina contra exportações brasileiras e o surgimento de dificuldades de coordenação entre os sócios na elaboração de ofertas de acesso a mercados de bens nas negociações da ALCA e com a União Européia. À medida que essas negociações foram caminhando para etapas mais decisivas, aumentaram as dificuldades para a construção de ofertas conjuntas, refletindo, em grande medida, as diferenças de interesses de Brasil e Argentina (essa agora a sócia mais protecionista do Mercosul) com relação à estrutura de proteção mais adequada.

No que diz respeito aos fatores que estão na origem dos conflitos bilaterais, dois estudos³ deixam claro que ocorreu nos últimos anos uma crescente divergência de desempenho e de competitividade entre os setores industriais do Brasil e da Argentina. Esta divergência se traduz em crescimento expressivo do *market share* das exportações brasileiras nas importações argentinas e em consolidação de um padrão de comércio bilateral em que a Argentina exporta *commodities* e o Brasil produtos industriais intensivos em escala e/ou em tecnologia. A consolidação desse padrão de comércio bilateral bate de frente com o nacionalismo econômico e o objetivo de reindustrialização - projeto econômico explícito dos governos dos Kirchner.

Apesar dessas evoluções, a Argentina recuperou posição prioritária na agenda de política externa brasileira. À luz da relevância atribuída pelo governo à relação bilateral, a postura a adotar frente às demandas argentinas por proteção seria a “paciência estratégica”. Esta reconhece a existência de assimetrias estruturais favoráveis ao Brasil com implicações sobre o comércio bilateral e que afirma não ser do interesse brasileiro uma Argentina desindustrializada e economicamente fraca. A “paciência estratégica”, aliada a alguns elementos de “unilateralismo benévolo” (incita-se a Petrobrás a investir na Argentina, propõem-se mecanismos financeiros para fomentar importações brasileiras provenientes da Argentina, etc), é o que tem pautado a posição oficial do Brasil no relacionamento bilateral.

Esta revalorização, pelo governo, da dimensão política do relacionamento bilateral não é acompanhada pela evolução dos demais condicionantes positivos: a relevância do mercado argentino para as exportações brasileiras se reduziu nos últimos anos e o mesmo ocorre com a percepção de interdependência bilateral. O contraste entre as tendências que caracterizam os fatores que impactam positivamente as percepções no Brasil só não é mais acentuado porque crescem, nesse período, os investimentos brasileiros na Argentina, dando algum conteúdo econômico à revalorização do relacionamento com aquele país.

³ Sica (2004) e Ribeiro e Markwald (2004).

Do lado dos fatores negativos, o contraste entre o desempenho das duas economias a partir do início dessa década acentua de forma inédita a percepção da “assimetria de tamanho” entre Brasil e Argentina. Essa evolução pode gerar, entre atores públicos e privados brasileiros, seja posturas de indiferença em relação ao vizinho, seja a defesa do desengajamento (ainda que parcial) do Brasil em relação aos esquemas formais de associação com a Argentina⁴.

No período recente, registra-se, pela primeira vez em vinte anos, divisão nítida, entre atores relevantes, no que se refere às posturas frente à Argentina. Do lado do governo e dos atores não estatais sensíveis à importância da dimensão política da relação, a postura defendida é a paciência estratégica, aliada a alguma dose de unilateralismo benévolo. Do lado do setor empresarial, críticas e demandas por autonomia em relação aos compromissos bilaterais ou - com menor, embora crescente, frequência - por retaliação frente às medidas protecionistas do vizinho.

A situação atual do relacionamento bilateral caracteriza-se por um “equilíbrio baixo” no que se refere ao tratamento da agenda econômica. Não há nenhum objetivo estratégico explícito, nem tampouco uma agenda e mecanismos de gestão que pretendam levar o relacionamento de sua situação atual a um objetivo de médio e longo prazos.

⁴ Em geral, as propostas de desengajamento se traduzem na defesa do modelo de área de livre comércio no Mercosul, em oposição ao modelo de União Aduaneira atualmente vigente.

4. Balanço da evolução e perspectivas: o quadro de condicionantes pode mudar?

Administra-se o dia a dia do relacionamento, através de mecanismos diversos de tratamento de conflitos comerciais que tentam mitigar os estragos causados pelas medidas unilaterais adotadas (pela Argentina, essencialmente). Há sinais de que, em relação a essas medidas, a “paciência estratégica” de alguns setores do governo brasileiro está próxima de se esgotar.

Um elemento novo que tem impactos importantes sobre a percepção brasileira do protecionismo argentino diz respeito à constatação de que, no período mais recente, a imposição de barreiras às exportações brasileiras vem beneficiando os produtos chineses dirigidos à Argentina. Esta evolução, além de colocar em xeque a posição de setores exportadores brasileiros no mercado argentino, até então caracterizada por elevado *market-share* e por volumes expressivos de exportação⁵, questiona, aos olhos brasileiros, a legitimidade do protecionismo argentino, ancorada no projeto de reindustrialização do país.

As reuniões presidenciais se encarregam de confirmar a prioridade conferida pelo Brasil a seu vizinho, mas não são capazes de empurrar uma agenda voltada para o aprofundamento da relação. Há algumas novidades no campo estritamente bilateral como os esforços para promover o comércio entre os dois países em moeda local, mas elas parecem insuficientes para sinalizar uma mudança de patamar do relacionamento. E, na coluna do “passivo”, há as medidas de política doméstica - controles de preços, obrigação de venda de produtos no mercado doméstico, etc - adotadas pela Argentina e que afetam o desempenho e os resultados econômico-

⁵ Um estudo recente da CNI (2007a) identificou um elevado nível de “consolidação” das exportações brasileiras para a Argentina: nessa análise, “interesses exportadores consolidados referem-se a produtos que já atingiram um grau de maturidade na exploração dos mercados (...), exportando montantes elevados e possuindo um *market-share* significativo nas importações destes países”.

financeiros dos investidores brasileiros naquele país. Esses interesses também são afetados por medidas de política comercial, que restringem importações originárias do Brasil, e dificultam a entrada de matérias primas, insumos e partes utilizadas na elaboração de produtos finais na Argentina.

Vale lembrar que os investimentos diretos efetuados por empresas brasileiras na Argentina, importantes nos últimos anos⁶, estiveram baseados principalmente “na percepção de que a Argentina é um mercado com potencial de crescimento e que, portanto, deve se investir para poder crescer e desenvolver o produto junto aos clientes” (CNI, 2007b). Além da atratividade do mercado doméstico de bens e serviços, desempenhou papel relevante na decisão de investir na Argentina o acesso a recursos naturais, no caso de empresas do setor energético e agroindustrial. Segundo o IndexInvest, elaborado pelo CINDES, entre 2007 e o primeiro semestre de 2009, foram registradas 29 operações de investimento direto brasileiro na Argentina, sendo que dez dela disseram respeito a investimentos greenfield. Voltados para o mercado doméstico (alimentos e bebidas, couro e calçados e serviços imobiliários, de transporte e de informação, entre outros) e/ou para a exploração de recursos naturais (indústrias extrativas, metalúrgicas e de produção e distribuição de energia), os investimentos brasileiros na Argentina vem sendo afetados pelas medidas de política doméstica e comercial que afetam seus fluxos de produção e suas expectativas de comercialização e de retorno.

Obviamente não há nada que “obrigue” a relação bilateral a mover-se para patamar de maior intensidade e para maior nível de profundidade. A importância relativa do mercado argentino para as exportações e os investimentos brasileiros gera uma demanda por regras estáveis. Nesse grupo “demandante” se concentram os custos do atual modelo de relacionamento bilateral. Mas essa demanda tem origem circunscrita e não “contagia” boa parte do setor empresarial brasileiro, que registra como um dado de realidade a perda de importância da Argentina para o Brasil, nos

⁶ Embora a maioria das empresas brasileiras presentes na Argentina pareça ter entrado no país já na década de 90, bem antes da crise do regime de conversibilidade e da desvalorização de ativos que se seguiu.

últimos anos. Já os benefícios do modelo de relacionamento atual são essencialmente de natureza política e concentram-se nas mãos do governo.

Essa distribuição de custos e benefícios entre atores garante certa estabilidade ao posicionamento brasileiro frente a seu vizinho, pelo menos enquanto a avaliação governamental atribuir valor político único à aliança com a Argentina. Mas mesmo hoje, é possível identificar linhas de fissura dentro do governo brasileiro quando se discute que respostas dar às medidas protecionistas argentinas e à constatação estatística de que essas medidas beneficiariam a China em detrimento do Brasil (ver quadro em Anexo). Gradualmente o espaço político para a administração “paciente” da relação com a Argentina parece se estreitar.

Entre os fatores condicionantes considerados nesse trabalho, a tendência de evolução mais acentuada nos últimos anos certamente se refere à intensidade da percepção da assimetria de tamanho entre as duas economias, “duplicada” por um novo tipo de assimetria que se poderia denominar de “assimetria de projeção internacional”. Nessa visão, a percepção de que o Brasil vem ganhando projeção internacional nos foros e agendas econômicas relevantes, tornando-se ator de primeira grandeza em temas como comércio, energia e mudança climática, contrasta com o isolamento internacional da Argentina e com a postura radicalmente defensiva que o país adota nesses foros. A disposição para, nesse cenário, condicionar opções e posicionamentos brasileiros na área internacional às restrições derivadas das posturas argentinas tem se reduzido drasticamente, entre atores privados e públicos no Brasil.

O que esta evolução sugere é que a contribuição que os principais atores brasileiros com influência sobre a formulação das políticas de relacionamento com a Argentina esperam desse país para a política econômica externa do Brasil é cada vez menor.

É possível identificar áreas ou dimensões de política em que as expectativas brasileiras em relação aos potenciais benefícios de uma associação com a Argentina se frustraram ou se reduziram fortemente nos últimos anos. Entre essas áreas, vale lembrar:

- a área do *agribusiness*, onde a razoável convergência de desempenho e de interesses entre os setores dos dois países deixou de existir. Nesse caso, a política de taxaço de exportações aplicada pela Argentina e o longo conflito entre o governo e o agro distanciaram gradativamente as trajetórias dos setores nos dois países. Adicionalmente, essas evoluções retiraram incentivos para que o setor agropecuário argentino mantivesse sua postura ofensiva nas negociações comerciais, enquanto o setor brasileiro mantinha e até acentuava seu *drive* exportador e ofensivo.

- a área de energia, em que a Argentina perdeu relevância como potencial supridor das crescentes necessidades brasileiras. Além de limitar suas exportações de gás natural ao Brasil para garantir o suprimento subsidiado do mercado doméstico, a Argentina, em 2008, solicitou suprimento energético para evitar um apagão durante o inverno daquele ano.

- a dimensão da complementação e da especialização industrial, presente em setores como o químico/petroquímico e a cadeia automotriz. Com a crescente assimetria de tamanho entre esses setores dos dois países, as perspectivas relacionadas a essa dimensão da interdependência também perdem relevância e a contribuição da Argentina às estratégias de transnacionais implantadas no Brasil se reduz gradativamente. O mantra da “complementação entre cadeias produtivas”, adotado pelo governo brasileiro como estratégia para densificar as relações intra-indústrias entre os dois países, não demonstrou nenhuma capacidade de ir além da retórica nem para esses, nem para outros setores da indústria.

Cada uma dessas evoluções afeta negativamente as percepções de diferentes atores econômicos no Brasil em relação à Argentina e, para esses atores, tira o vizinho do foco central de suas estratégias e preocupações.

Em suma, a percepção da “dupla assimetria” a que se fez referência, reduz drasticamente a expectativa, entre atores brasileiros, de que a associação com a Argentina possa dar contribuição relevante para a estratégia de desenvolvimento produtivo e

de inserção internacional do Brasil. Nesse quadro, a relação bilateral com a Argentina parece hoje cada vez mais dependente da avaliação positiva - dado seu caráter estratégico - que os formuladores atuais da política externa brasileira dela fazem.

No entanto, se é verdade que, para um número significativo de atores no Brasil, prevalece a percepção de perda de densidade das relações econômicas bilaterais, para alguns agentes econômicos a Argentina ganhou relevância ou pelo menos manteve posição de destaque para seus interesses nos últimos anos. Entre esses setores, pode-se mencionar os grupos econômicos brasileiros com investimentos na Argentina e os setores exportadores que consolidaram posição como fornecedores do mercado argentino.

Qualquer esforço para recolocar a Argentina no “radar” econômico do Brasil deveria ter como foco a agenda de interesses desses dois grupos, ainda que ela possa, ao ser formulada, gerar fricções com posições governamentais ou privadas na Argentina. Essa hipótese é bastante realista na situação política atual da Argentina, mas renunciar à defesa dos interesses dos setores que têm uma agenda positiva de comércio e investimentos com a Argentina não parece ser uma opção plausível se se pretende alterar o atual “equilíbrio baixo” que marca as relações econômicas bilaterais.

Subsidiariamente, esse esforço deveria contemplar agendas temáticas ou setoriais que perderam relevância no período recente, mas têm baixo potencial de geração de conflito bilateral e podem contribuir para ampliar a coalizão doméstica no Brasil favorável à aproximação com a Argentina. Temas como a facilitação do comércio e investimentos em serviços (que sempre supõe algum grau de harmonização regulatória) e a integração na área de infra-estrutura podem ter relevância nessa perspectiva.

Anexo

O Quadro abaixo sintetiza a agenda dos atores econômicos e políticos brasileiros pertinentes para a formação de percepções e posições do país em relação a seu vizinho.

Atores	Agenda	Áreas de política envolvidas
Presidência da República / Ministério das Relações Exteriores	- “Paciência estratégica” com restrições argentinas + medidas econômicas para reduzir impactos da crise na Argentina	- Política externa <i>strictu sensu</i> . - Medidas econômicas anti-crise, relacionadas a financiamento (swap, comércio em moedas locais, financiamento)
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio	- “Paciência estratégica”, críticas pontuais ao protecionismo argentino,	- Política comercial bilateral. - Propostas genéricas de complementação produtiva, sem conseqüências concretas.
Setores industriais exportadores	- Barreiras comerciais às exportações brasileiras. - Preocupação com concorrência chinesa na Argentina	- Política comercial bilateral
Setores/Empresas com investimentos na Argentina	- Incerteza quanto a regras de preços, propriedade, etc. - Preocupações com barreiras às importações desde o Brasil	- Políticas aplicáveis a IDE e à regulação dos mercados domésticos de bens e serviços na Argentina. - Política comercial (importação de insumos, partes e peças).
Setores agro-industriais	- Desinteresse em relação à relação com Argentina. - Prioridade à agenda global	- Políticas aplicáveis a IDE e à regulação dos mercados domésticos de bens e serviços na Argentina. - Política comercial (importação de insumos, partes e peças).

Referências Bibliográficas

CNI (2007a) - *Os interesses empresariais brasileiros na América do Sul - Mapeamento dos interesses comerciais da indústria brasileira*, estudo realizado pela Funcex.

CNI (2007b) - *Os interesses empresariais brasileiros na América do Sul- Investimentos diretos no exterior*, estudo realizado pela Funcex.

Motta Veiga, P. (1999) – *Brasil en el Mercosur: política y economía en un proyecto de integración*, in Campbell, J. (editor) – *Mercosur entre la realidad y la utopía*, Nuevohacer Grupo Editorial Latinoamericano.

Ribeiro, F. (2004) – *Exportações argentinas para o Brasil: queda de market-share e desempenho dos principais setores e produtos*, in *Revista Brasileira de Comércio Exterior* n. 81, outubro / dezembro.

Seixas Correa, L.F. (1999) – *La visión estratégica brasileña Del proceso de integración*, in Campbell, J. (editor) – *Mercosur entre la realidad y la utopía*, Nuevohacer Grupo Editorial Latinoamericano.

Sica, D. (2004) - *Mercosul e relações entre Argentina e Brasil - Mudança estrutural, investimento externo e intercâmbio comercial nas duas maiores economias do Mercosul*, in *Revista Brasileira de Comércio Exterior* n. 81, outubro / dezembro.

Souza, A. de (2009) - *A agenda internacional do Brasil. A política externa brasileira de FHC a Lula*, CEBRI, Ed. Campus.