

Nota Técnica

INTEGRAÇÃO ECONÔMICA BILATERAL ARGENTINA-BRASIL: RECONSTRUINDO PONTES

Nº 44

Dinte

Diretoria de Estudos e Relações
Econômicas e Políticas Internacionais

Março de 2022

Pedro Silva Barros

Fernando J. Ribeiro

André Pineli

Luciano Wexell Severo

Corival Alves do Carmo

Julia de Souza Borba Gonçalves

Helitton Christoffer Carneiro



Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Erik Figueiredo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

André Reis Diniz

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2022

EQUIPE TÉCNICA

Pedro Silva Barros

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea. E-mail: <pedro.barros@ipea.gov.br>.

Fernando J. Ribeiro

Técnico de planejamento e pesquisa na Dinte/Ipea. E-mail: <fernando.ribeiro@ipea.gov.br>.

André Pineli

Técnico de planejamento e pesquisa na Dinte/Ipea. E-mail: <andre.pineli@ipea.gov.br>.

Luciano Wexell Severo

Professor da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila). E-mail: <luciano.severo@unila.edu.br>.

Corival Alves do Carmo

Professor da Universidade Federal de Sergipe (UFS). E-mail: <corival@ufs.br>.

Julia de Souza Borba Gonçalves

Bolsista de Incentivo à Pesquisa II na Dinte/Ipea. E-mail: <julia.goncalves@ipea.gov.br>.

Helitton Christoffer Carneiro

Assistente de pesquisa II na Dinte/Ipea. E-mail: <helitton.carneiro@ipea.gov.br>.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/ntdinte44>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <<http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>>.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	5
2 RELAÇÕES ARGENTINA-BRASIL: HISTÓRICO PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA PROPOSITIVA	6
3 RELAÇÕES COMERCIAIS ENTRE ARGENTINA E BRASIL	17
4 FONTES DE FINANCIAMENTO	33
5 INVESTIMENTO DIRETO BILATERAL	41
6 APROXIMAÇÃO DO MERCOSUL COM A ALIANÇA DO PACÍFICO	47
7 INTEGRAÇÃO DE INFRAESTRUTURA E O CORREDOR RODOVIÁRIO BIOCEÂNICO	49
8 RESILIÊNCIA ESTRATÉGICA: PERSPECTIVAS PARA A RECONSTRUÇÃO E O FORTALECIMENTO DA AGENDA BILATERAL E RETOMADA DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA	50
REFERÊNCIAS	51
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR	54

Argentina e Brasil têm muito mais a ganhar juntos. As potencialidades das relações bilaterais foram diagnosticadas há décadas (Baumann e Lerda, 1987). Em perspectiva histórica, os países estiveram mais próximos nos últimos trinta anos do que em qualquer outro período anterior. Durante a última década, porém, as relações bilaterais vêm perdendo intensidade. A agenda que permitiu o estreitamento das relações argentino-brasileiras nos anos 1990 já não é suficiente para reimpulsionar a interdependência bilateral. Faz-se necessário reavaliar as dinâmicas comerciais e políticas recentes, assim como construir uma agenda bilateral e regional que garanta mais dinamismo e melhor inserção internacional em áreas em que não tem havido cooperação satisfatória.

O comércio geral do Brasil com o mundo tem-se mantido relativamente estável. Na última década, a corrente de comércio do Brasil com o mundo oscilou entre US\$ 481,6 bilhões (2011) e US\$ 318,8 bilhões (2016), chegando a US\$ 367,9 bilhões em 2020. Têm ocorrido, porém, grandes mudanças geográficas e setoriais. Tanto as exportações de produtos básicos quanto as vendas para a Ásia-Pacífico têm-se intensificado, assim como as vendas de industrializados e as exportações para os países vizinhos têm-se retraído. O comportamento do comércio bilateral entre Argentina e Brasil talvez seja a maior expressão desse fenômeno na América do Sul. Na comparação entre 2010 e 2020, a corrente de comércio entre Brasil e Argentina caiu pela metade. Em 2011, o fluxo comercial com o país vizinho atingiu seu pico histórico anual com US\$ 39,6 bilhões; e em 2020 o montante recuou para US\$ 16,4 bilhões. Nesse período, a participação da Argentina no comércio externo brasileiro caiu de 8,6% para 4,5%.

Este trabalho preliminar procura identificar a dinâmica e os principais fatores responsáveis por essa queda no comércio bilateral e sugerir alternativas para uma agenda positiva de reestruturação e fortalecimento das relações entre Argentina e Brasil. Propõe-se a atuação conjunta para a inserção em terceiros mercados, a criação de um mercado sul-americano de energia, a aproximação entre o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a Aliança do Pacífico, bem como o fortalecimento da integração de infraestrutura.

Pretende-se apresentar, em linhas gerais, o histórico recente das relações bilaterais entre Brasil e Argentina. Identificam-se os setores que concentraram a maior parte do comércio bilateral entre ambos os países, apresentam-se cenários com simulações do impacto da diminuição da tarifa externa comum (TEC) do Mercosul para o comércio bilateral e analisa-se o investimento estrangeiro direto (IED) do Brasil na Argentina e vice-versa. Elencam-se os principais setores e empresas atuantes nas relações bilaterais no período 2000-2020 e avalia-se a atuação de instrumentos de fomento do investimento e comércio, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR) da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) e do Sistema de Pagamento em Moeda Local (SML). Também analisam-se casos específicos, como frigoríficos, Petrobras e Banco do Brasil (BB).

Verificou-se que houve ação estatal e regional generalizadamente pró-cíclica nos temas analisados. Por consequência, o incremento da interdependência bilateral em 1990 e 2000 foi muito mais significativo do que o aumento das relações dos dois países separadamente com blocos ou estados extrarregionais. Da mesma forma, a retração de interdependência entre Argentina e Brasil nos últimos anos foi mais acentuada do que a diminuição da relação dos dois países separadamente com qualquer outra das trinta maiores economias do mundo. O fim puro e simples da TEC do Mercosul reduziria dramaticamente a interdependência entre Argentina e Brasil, expandindo o movimento recente pró-cíclico de menor integração. Os setores mais prejudicados seriam os que têm perdido dinamismo no período recente, notadamente a indústria de transformação.

Também são apresentadas as potencialidades de aprofundar, no contexto da retomada econômica após a pandemia da covid-19, a aproximação entre Mercosul e Aliança do Pacífico pela agenda estabelecida no plano de ação assinado em 2018. Nesse sentido, a integração de infraestrutura possui um papel relevante para concretizar a aproximação entre os blocos. Destaca-se o Corredor Rodoviário Bioceânico via Mato Grosso do Sul, Chaco paraguaio e as províncias argentinas de Jujuy e Salta, que conecta portos do Atlântico e Pacífico, passando pela dinâmica região centro-oeste do subcontinente. Trata-se do único projeto de infraestrutura da América do Sul que envolve mais de dois países e que manteve suas atividades nos últimos anos a despeito das mudanças de governo e orientação de política interna nos quatro países. A experiência desse grupo de trabalho (GT) poderia ser replicada para a conexão ferroviária entre Paranaguá e Antofagasta.

Este estudo não se trata de um texto conclusivo para nenhum dos pontos apresentados. A intenção é reunir um conjunto amplo de avaliações preliminares sobre as relações econômicas bilaterais para promover a renovação do debate sobre a integração e cooperação entre Argentina e Brasil, incluindo setores que não foram contemplados anteriormente. Várias áreas direta e indiretamente ligadas à economia não foram discutidas neste trabalho preliminar

e devem ser incorporadas em versões futuras, como a ambiental, e outras serão devidamente ampliadas e aprofundadas, como as análises setoriais. Busca-se a construção de agenda propositiva de abrangência multisetorial e, portanto, mais respaldo em suas respectivas sociedades.

2 RELAÇÕES ARGENTINA-BRASIL: HISTÓRICO PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA PROPOSITIVA

Apesar das eventuais crises do Mercosul e dos desafios enfrentados para conciliar os interesses de ambos os países no interior do bloco, é importante lembrar a centralidade das relações bilaterais tanto para o Brasil quanto para a Argentina, e do Mercosul como um instrumento de institucionalização dessa relação em nível econômico. A geografia impôs e impõe a convivência entre Brasil e Argentina. Até os anos 1970, essa imposição gerou muito mais conflitos do que cooperação, apesar de ter sido possível evitar a confrontação militar entre Brasil e Argentina. No entanto, a rivalidade gerou custos econômicos e políticos de ambos os lados tanto para as relações regionais quanto para a inserção internacional de cada país. A construção da integração regional foi o caminho escolhido para contornar a rivalidade e fazer das relações bilaterais entre Brasil e Argentina um fator de estabilidade política na América do Sul, alavancagem do desenvolvimento econômico e fortalecimento da inserção internacional dos dois países. Mesmo considerando os diversos contratempos enfrentados pelo Mercosul do ponto de vista econômico, o bloco continua sendo um instrumento político fundamental para a institucionalização das relações entre Brasil e Argentina.

Ao observar as mudanças na política interna, tanto no Brasil quanto na Argentina, que geram transformações na política externa e eventuais tendências conflitantes entre os governos dos dois países, pode-se verificar na existência do Mercosul um fator que pesa para a busca da negociação e do consenso bilateral. Nesse sentido, muitas vezes encontram-se na imprensa questionamentos à *paralisia do Mercosul*. No entanto, o que a crítica percebe como paralisia foi, na verdade, um dos instrumentos do Mercosul para preservar a soberania e a autonomia dos Estados-parte – as decisões precisam ser consensuais, e, portanto, negociadas para compatibilizar interesses distintos, do Brasil e da Argentina num primeiro plano, mas também do Paraguai, do Uruguai e de outros membros associados.

O Brasil, maior economia da América do Sul, deve propor políticas multilaterais sobre temas regionais. O país não é capaz, nem demonstra interesse, de assumir sozinho o ônus do processo de integração, portanto, precisa negociar e concertar com a Argentina e demais parceiros. Ainda que as mudanças na economia mundial engendradas pela ascensão chinesa tenham reduzido os ganhos econômicos gerados para o Brasil pelas relações com a Argentina e pela participação no Mercosul, a capacidade de ação internacional do Brasil se amplia à medida que o Mercosul se fortalece, que as relações entre Brasil e Argentina se tornam mais densas e a América do Sul mais integrada. Se as relações entre Brasil e Argentina mudaram de patamar nos anos 1980 em função da conjuntura interna, regional e internacional, diante de um novo contexto de transformações no sistema internacional, as relações entre esses países precisam ser novamente reconstruídas e renovadas para responder aos novos desafios colocados. Brasil e Argentina estão destinados a conviver e a compartilhar problemas e soluções; conseqüentemente, a opção pela cooperação é a alternativa mais promissora para responder a esses desafios comuns.

É objetivo desta nota técnica (NT) preliminar, portanto, reafirmar a importância política e geopolítica das relações entre Brasil e Argentina e do Mercosul para a inserção internacional de ambos os países apesar das crises internas e nas relações bilaterais. Para tanto, o documento faz uma breve reconstrução histórica das relações Brasil-Argentina, retratando os aspectos conflitivos, a construção da cooperação e a importância da retomada de uma agenda de longo prazo para as relações bilaterais e a integração sul-americana.

2.1 As tensões tradicionais entre Brasil e Argentina: panorama do século XIX aos anos 1970

Candeas (2017) sistematiza visões argentinas a respeito do Brasil do século XIX ao século XXI. Evidentemente, em cada temporalidade analisada, há posições diversas, mas há uma interpretação dominante nos discursos e na agenda de política externa. Nesse sentido, o período entre a independência e os anos 1970 é marcado principalmente pela rivalidade, apesar de alguns momentos pontuais de aproximação que acabaram por não ter continuidade. Um dos exemplos que demonstram as percepções concorrentes entre as partes é a Guerra da Cisplatina (1825-1828), que levou à independência do Uruguai. Na literatura brasileira, a ênfase é na agressão realizada pelas Províncias Unidas do Rio da Prata contra o Brasil para ocupar a província brasileira da Cisplatina e faz a crítica da instabilidade política nas antigas colônias espanholas e a aponta como uma ameaça ao país. Na historiografia argentina, a guerra é chamada de Guerra do Brasil, e a análise parte da tendência expansionista do Império do Brasil que ameaça os vizinhos, tendência que já vinha do Império português e se manteve após a independência. Essa concepção sobre o expansionismo brasileiro esteve presente nas relações bilaterais e nas relações entre Brasil e outros países da América do Sul até os anos

1970. A partir daí, a concepção de um Brasil como uma ameaça territorial perde relevância no âmbito das ideias, nos discursos e na política externa. No entanto, cresce outra percepção de ameaça por parte do Brasil, o subimperialismo ou a expansão econômica brasileira em relação aos países vizinhos que fragiliza e destrói suas economias.

A Guerra do Paraguai ou Guerra da Tríplice Aliança (1864-1870) foi um momento de aproximação entre Brasil, Argentina e Uruguai contra um adversário comum. Todavia, a aliança para a guerra não favoreceu a superação das rivalidades regionais. Ao contrário, ajudou a reforçar a ideia de que haveria uma atuação imperialista do Brasil na região. Mesmo os argentinos construíram uma visão negativa a respeito do Brasil no conflito, apontando que o país obteve ganhos territoriais em relação ao Paraguai enquanto a Argentina não, perdendo inclusive parte de seu território. Essa rivalidade gerou uma corrida armamentista entre Argentina, Brasil e Chile entre o fim do século XIX e o início do século XX a partir do momento em que o Brasil, constatando a defasagem da sua Marinha em relação a dos vizinhos, planejou, em 1906, aumentar os investimentos na compra de navios de guerra, o que acendeu o sentimento antibrasileiro na Argentina e estimulou campanhas contra o país (Doratioto, 2000).

Nesse contexto, para promover a distensão, o barão de Rio Branco, então ministro das Relações Exteriores, propôs, em 1909, a aliança entre Argentina, Brasil e Chile para coordenarem as suas políticas e reduzirem as desconfianças mútuas. A conjuntura não permitiu a formação do pacto naquele momento. Posteriormente, com a mudança do quadro internacional em função da Primeira Guerra Mundial, o Pacto ABC foi firmado em 1915 com propósitos mais modestos e sem os resultados esperados por Rio Branco (Jaguaribe, 1982; Candeas, 2017). Em muitos momentos da história, as crises conduziram ao surgimento de agendas positivas para as relações bilaterais.

É importante lembrar que, no início do século XX, a Argentina tinha uma economia maior do que a do Brasil e um comércio exterior mais dinâmico. Por décadas, o nível da renda *per capita* da Argentina era comparável a dos países desenvolvidos de então. Até a instauração da República da Argentina, em 1861, que marca o fim dos conflitos entre as diferentes províncias e Buenos Aires em relação à organização do Estado e do poder central, o Brasil, mesmo com vários conflitos regionais, era visto como caso de estabilidade em meio a turbulências políticas e econômicas na América hispânica. Após 1861, a Argentina não apenas conquistou a estabilidade política como também acelerou o seu crescimento econômico e conquistou inserção internacional privilegiada a partir de seus vínculos econômicos e políticos com a Grã-Bretanha (Ferrer, 2004). Enquanto a Argentina crescia, o Brasil passava por crises recorrentes em função da variação do preço internacional do café, tendo seus vínculos econômicos e políticos cada vez mais concentrados nos Estados Unidos. Essa diferença no alinhamento com as potências globais refletiu diretamente na política externa dos países. Enquanto o Brasil foi um defensor do panamericanismo, a Argentina foi reticente a esse processo e se posicionou criticamente em relação à atuação dos Estados Unidos na América Latina.

A crise de 1929 impactou profundamente tanto o Brasil quanto a Argentina. E as transformações sociais, políticas e econômicas engendradas pela crise alteraram a posição econômica dos dois países. Enquanto o Brasil reformulou seu projeto de desenvolvimento e colocou a industrialização como o eixo central da atuação governamental, a Argentina, em função do êxito anterior e da força política dos grupos tradicionais, não conseguiu forjar consenso em torno do projeto industrialista. A Segunda Guerra Mundial marcou uma nova diferença entre os dois países. Enquanto o Brasil entrou na guerra ao lado dos aliados, em 1942, a Argentina manteve-se neutra até 1945. Roosevelt chegou a defender que o Brasil liderasse um ataque à Argentina durante a guerra, porque a posição do país era entendida como um apoio de fato à Alemanha (Bandeira, 2014). O Brasil teve um papel positivo e conciliador para a entrada da Argentina nas Organização das Nações Unidas – ONU (Candeas, 2017). A revisão da política externa da Argentina a partir dos anos 1980 é bastante crítica às opções que o país assumiu em meados do século XX: sopesavam os custos e benefícios de apoiar ou não os Estados Unidos, quando ele se tornava hegemônico.

Juan Domingo Perón (1946-1955) tinha uma concepção favorável ao Brasil e à integração, ou seja, entendia que para a recuperação da Argentina e o fortalecimento da América do Sul era fundamental uma associação entre os dois países. Nesse sentido, propôs ao Brasil e ao Chile a retomada do Pacto ABC sobre novas bases, e aberto à participação de outros países da região. Com esse propósito, buscou a aproximação com Vargas e tentou agendar um encontro presidencial. No entanto, tanto o encontro quanto o novo Pacto ABC encontraram oposição no Ministério das Relações Exteriores (MRE) do Brasil, e os fatores políticos internos fizeram Vargas recuar e frearam a tentativa de construir uma agenda bilateral e sul-americana comum (Bandeira, 2014). Também no Brasil fatores internos frearam a tentativa de construir uma agenda bilateral e sul-americana comum.

O encontro de Uruguiana entre Arturo Frondizi e Jânio Quadros, em 1961, marcou a mais importante tentativa até então de entendimento e institucionalização de uma agenda bilateral visando à integração. Nesse momento, já aparecia a questão da divisão regional do trabalho entre Brasil e Argentina, tema permanentemente crítico para as relações bilaterais. Em 1961, o Brasil já usufruía dos resultados do Plano de Metas e de trinta anos de urbanização

acelerada, industrialização e crescimento contínuo. Frondizi buscava construir o desenvolvimentismo argentino e a industrialização do país. E, nesse aspecto, deixou evidente desde o princípio o seu rechaço a um projeto de integração no qual o Brasil se especializasse na exportação de manufaturados para a Argentina, e a Argentina, na de produtos primários ao Brasil. Apesar da literatura ressaltar a importância do encontro de Uruguiana como um marco para a construção do entendimento entre Brasil e Argentina, o processo foi suspenso pela ruptura institucional de 1962, que afastou o presidente Frondizi. Posteriormente, com a instauração do regime militar no Brasil, as relações bilaterais passaram a ser marcadas fundamentalmente pela lógica da rivalidade geopolítica (Vidigal, 2007).

Em 1979, observou-se o primeiro e mais importante sinal do fim paulatino dessa dinâmica competitiva: a assinatura do Acordo Tripartite entre Brasil, Argentina e Paraguai. Ele representou a superação de uma longa controvérsia regional em relação às usinas hidrelétricas de Itaipu e Corpus. Como é bem relatado, em função do crescimento acelerado do Brasil durante o processo de industrialização, a demanda por energia aumentava e assim era preciso ampliar a capacidade de oferta energética. Porém, a instalação de usinas hidrelétricas nos rios que percorrem o território de outros países afeta o regime de águas dos vizinhos, bem como a sua capacidade de aproveitamento para a produção de energia na América do Sul. Nesse sentido, a posição da Argentina era que, para construir uma usina hidrelétrica no rio Paraná, o Brasil precisaria da anuência da Argentina e do Paraguai. O Brasil rejeitou completamente essa posição, porque violaria o princípio da soberania. A Argentina teria condições de vetar o desenvolvimento de projetos atinentes apenas ao Brasil. Na tentativa de buscar apoio internacional contra o Brasil nessa questão, a Argentina vinculou-se ao Movimento dos Não Alinhados mesmo durante o período de seus governos militares. Após o acordo firmado com o Paraguai, teve início a construção da usina hidrelétrica binacional de Itaipu, mesmo sem a concordância da Argentina (Vidigal, 2007). O governo argentino temia que o controle da vazão do rio fosse utilizado para prejudicar o país. O agravamento das tensões com o Chile em torno do estreito de Beagle estimulou a Argentina a buscar o entendimento com o Brasil para evitar um conflito em duas frentes. Assim, foi viabilizado o Acordo Tripartite, em 1979.

Um passo adicional na reconstrução das relações bilaterais foi a assinatura do Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, em 1980. A Argentina havia posto em funcionamento sua primeira usina nuclear em 1974, e, portanto, estava mais adiantada que o Brasil no desenvolvimento nuclear. Nesse sentido, mesmo em meio à rivalidade, a Argentina via no Brasil um potencial parceiro na área nuclear. O programa de cooperação entre Brasil e Alemanha, para o desenvolvimento da energia nuclear, tinha restringido as possibilidades de aproximação entre Brasil e Argentina nessa área (Vidigal, 2007). No entanto, Brasil e Argentina convergiam tanto sobre a rejeição ao Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), quanto sobre a defesa do direito de todos os Estados desenvolverem a energia nuclear para fins pacíficos. A rejeição ao TNP não implicava o desejo de desenvolver armas nucleares. Todos os países da América Latina firmaram o Tratado de Tlatelolco, em 1967, que proibia armas nucleares na região. Entretanto, apesar de o Brasil ter ratificado em 1968, o acordo só entrou em vigor para ele em 1994. Já a Argentina ratificou apenas em 1994 e no mesmo ano entrou em vigor para o país. Apesar disso, os dois países manifestam um discurso contrário à proliferação de armas nucleares, o que permitiu a assinatura do acordo de cooperação nuclear entre Brasil e Argentina ainda durante os regimes militares. Na prática, o governo militar argentino iniciou um programa de desenvolvimento de armas nucleares que foi encerrado após o início da redemocratização, em dezembro de 1983.¹

Em 1982, a Argentina tentou recuperar a soberania sobre as Ilhas Malvinas, território reivindicado e sob o controle do Reino Unido (Granato, 2012). O governo militar argentino esperava contar com o apoio dos Estados Unidos, com base no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (Tiar), mas o país manteve-se ao lado do Reino Unido. Por outra parte, o Brasil apoiou a Argentina ao impedir que os aviões britânicos utilizassem o território e o espaço aéreo brasileiro, e também sinalizou apoio à reivindicação argentina de soberania sobre as ilhas. A guerra colocou a Argentina em posição de relativo isolamento internacional, e, portanto, o apoio brasileiro foi muito bem-visto, o que abriu novas perspectivas para as relações bilaterais. Durante o período de rompimento das relações bilaterais entre Argentina e Reino Unido e fechamento das embaixadas em Buenos Aires e Londres, o Brasil era o representante dos interesses argentinos em Londres.

A análise desse longo período aponta que a rivalidade e a concorrência entre Argentina e Brasil estiveram em primeiro plano ainda que, ao mesmo tempo, as tendências de convergência entre os dois países estivessem presentes. Apesar da existência de incompreensões mútuas, de problemas políticos, econômicos e sociais, buscaram-se soluções consensuadas. A integração regional não é um fim em si mesmo, é um meio, um instrumento disponível aos Estados para a solução de seus problemas. Desse modo, a cooperação para a integração aumenta a capacidade de ação de cada Estado em particular. A cooperação para a integração regional é uma ação política que visa a resultados políticos, econômicos, sociais e culturais. Assim, analisar os resultados do processo de integração entre Brasil e

1. Disponível em: <<https://bit.ly/3Jiczfz>>.

Argentina apenas a partir dos dados da balança comercial é reduzir um processo complexo a uma única dimensão. A partir dessa perspectiva, analisaremos no próximo item o período marcado pela cooperação a partir dos anos 1980.

2.2 A cooperação para a integração regional como uma política pública binacional

O fim dos regimes militares na Argentina e no Brasil, associado à crise da dívida externa iniciada em 1982, que limitava o alcance da política externa de cada país, favoreceram uma aceleração da aproximação entre os dois países e a adoção da integração regional como instrumento de política pública para solucionar problemas comuns. Em 1985, Brasília e Buenos Aires assinaram a Declaração do Iguazu e a Declaração Conjunta sobre Política Nuclear. Em 1986, foi lançado o Programa de Integração e Cooperação Econômica, que buscava integração gradual e flexível de diferentes setores econômicos. Ainda em 1986, a Argentina apoiou a proposta brasileira no âmbito das Nações Unidas de criação da Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul (Zopacas).

Em 1988, firmam a Declaração de Iperó, criam a Comissão Permanente sobre Política Nuclear e assinam o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, que estabelece a meta de uma união aduaneira em dez anos, entrando em vigor em 1989. Os acordos são firmados em meio à crise econômica gerada pela questão da dívida externa em 1982, mas é ainda a partir da visão de mundo do nacional-desenvolvimentismo que a integração foi proposta, e o objetivo primário era superar a crise retomando a industrialização e o desenvolvimento. Então, do ponto de vista econômico, a integração, como nas propostas da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) e de Raúl Prebisch, em meados do século XX, devia ser um instrumento para ampliar o mercado consumidor, atrair mais investimentos e garantir retornos de escala que fortalecessem a industrialização e o desenvolvimento. Por definição, a integração de mercados envolve a liberalização do comércio exterior entre as partes; no entanto, era preciso que isso fosse feito de forma gradual e setorial para que não resultasse numa especialização entre uma Argentina rural e um Brasil industrial.

A assinatura do Tratado de Assunção, em 26 de junho de 1991, ocorreu em novo contexto. Os presidentes Fernando Collor de Mello (1990-1992) e Carlos Menem (1989-1999) já haviam dado início à agenda de liberalização econômica, comercial e financeira. Ainda que o conceito não tenha sido formulado pela Cepal, o projeto se inseria na lógica do regionalismo aberto, a integração regional como instrumento de acesso à economia global. Desde 1988, o Uruguai havia demandado participar das discussões sobre a integração entre Brasil e Argentina, temendo ficar isolado no processo. E o Paraguai foi convidado a se juntar aos três países na conformação do projeto de integração. O contexto internacional também estava em transformação. Em 1990, com a Iniciativa para as Américas, os Estados Unidos propuseram a criação de uma área de livre comércio nas américas. Essa foi uma temática em discussão no Mercosul até os anos 2000.

2.3 Brasil, Argentina e Mercosul nos anos 1990

Quando analisadas pelos fluxos comerciais do Mercosul, as relações entre Brasil e Argentina foram excelentes ao longo dos anos 1990. Mas essa é uma visão restrita, visto que os resultados comerciais decorreram das opções de política econômica de cada país, e não da agenda internacional. Na política externa, o Brasil não foi a prioridade da Argentina, e os dois países assumiram posições divergentes na política internacional. A política externa da Argentina foi marcada nesse período pelo realismo periférico (Carlos Escudé) ou aquiescência pragmática (Russell e Tokatlian, 2013).

A prioridade da Argentina era a aliança com os Estados Unidos e assim juntou-se à coalizão norte-americana contra o Iraque na guerra do Golfo, buscou o ingresso na Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan), apoiou a operação desta organização no Kosovo, votou com os Estados Unidos em relação aos direitos humanos em Cuba nas Nações Unidas e insistiu no tema em fóruns regionais. A Argentina apoiou o pedido norte-americano de embargo naval ao Haiti em 1993 e se dispôs a enviar navios de guerra. E, houve ainda, a divergência sobre os termos de negociação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) e sobre a falta de apoio da Argentina à candidatura do Brasil como membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Apesar disso, no início dos anos 1990, uma maior convergência entre Brasil e Argentina ganhava força. Em termos de cooperação nuclear, Argentina e Brasil firmaram, em 1990, a Declaração sobre Política Nuclear Comum, que aprovava o Sistema Comum de Contabilidade e Controle. Também assinaram o Acordo de Guadalajara, que criou a Agência Brasileiro-Argentina de Controle e Contabilidade (ABACC) e estabeleceu o uso pacífico da energia nuclear. Esta agência continua sendo uma experiência singular, tanto em termos de relações bilaterais em função dos objetivos propostos e do funcionamento quanto como instrumento de cooperação de êxito na política internacional. Além de resolver uma controvérsia entre as partes, isso se deve à ABACC, a qual permitiu que Argentina e Brasil aderissem ao regime internacional de não proliferação de armas nucleares sem que aderissem ao TNP, ao qual se opunham naquele momento, e ao protocolo adicional do TNP.

Como Argentina e Brasil rejeitavam firmar o TNP e o seu protocolo adicional, que ampliava a capacidade da Agência Internacional de Energia Atômica (Aiea) de inspecionar os programas nucleares dos signatários, foi formalizado em 1991 o Acordo Quadripartite Brasil-Argentina-ABACC-Aiea. Em 2011, esse acordo foi reconhecido como um substituto válido ao protocolo adicional pelo Nuclear Suppliers Group (NSG), uma organização de países exportadores de insumos nucleares. Foi firmado ainda, em 1991, o Compromisso de Mendoza, pelo qual Argentina, Brasil e Chile assumem o compromisso de não desenvolver, produzir e usar armas nucleares, químicas ou biológicas. A controvérsia nesse âmbito decorreu da adesão da Argentina ao TNP em 1995, sem dialogar com o Brasil e sem levar em consideração o bom momento da cooperação nuclear entre as partes. No entanto, não houve maiores problemas, pois o Brasil também veio a aderir em 1998.

A Ata de Buenos Aires, firmada em julho de 1990 por Collor e Menem, definiu a coordenação de políticas macroeconômicas e liberalização comercial como instrumentos para a criação do Mercado Comum até 31 de dezembro de 1994. A assinatura do acordo expressa o compartilhamento de concepções sobre a política econômica, e, portanto, algum otimismo sobre a possibilidade de coordenação naquele tema. Na medida em que a mesma agenda econômica está sendo incorporada no Paraguai e no Uruguai, e que as tradicionais relações dos dois países com Brasil e Argentina seriam profundamente modificadas se não aderissem também ao processo de integração, os dois países menores vinculam-se ao processo em curso e os quatro firmam o tratado que instituiu o Mercosul entre estes quatro países do Cone Sul. Apesar do otimismo na convergência, o próprio tratado antecipava as dificuldades que seriam enfrentadas no futuro com a lista de exceções na livre circulação de mercadorias e com a união aduaneira. Na reunião de Ouro Preto, no fim de 1994, os prazos foram ampliados. Inclusive o Brasil, com o Plano Real recém-implementado demandava um prazo maior (Saraiva e Almeida, 1999).

Apesar disso, o comércio intrabloco cresceu de forma significativa após o início do Mercosul em 1995. A Argentina havia adotado uma política de paridade fixa entre o dólar e o peso desde 1991, com uma taxa de um para um. Quatro anos depois, havia uma nítida tendência à valorização cambial. Por sua vez, apesar de não ter adotado um câmbio fixo, o Brasil também viu sua moeda valorizar a partir da adoção do real em julho de 1994 até janeiro de 1999, quando abandonou o regime de banda cambial e adotou o câmbio flutuante. Durante esse período, o *superavit* comercial da Argentina com o Brasil cresceu de forma significativa, reduzindo os efeitos do *deficit* da Argentina com o resto do mundo. Por isso, a desvalorização da moeda brasileira causada pela adoção do regime flutuante em 1999 foi percebida em Buenos Aires como uma ação intencional para alterar os resultados do comércio bilateral, gerando reações protecionistas. As razões da desvalorização estão na crise típica de balanço de pagamentos que atingiu o Brasil em 1998, como já havia atingido outros países, e depois, em 2001, atingiu também a Argentina. Na verdade, aquela desvalorização unilateral da moeda brasileira, o real, refletia a recorrente e ainda patente falta de coordenação da política macroeconômica no Mercosul. E, de fato, a definição do câmbio fixo argentino na Constituição reduzia bastante a possibilidade de se fazer uma mudança conjunta de regime cambial.

Um dos melhores indicadores da integração econômica no ambiente internacional é a formação de cadeias produtivas bilaterais ou regionais – ainda que elas possam surgir mesmo sem projetos institucionalizados de integração regional, como bem ilustram os casos asiáticos (Leão, 2011). Em relação ao Mercosul e às relações Brasil-Argentina, as empresas da indústria automobilística foram capazes de construir a integração setorial – apesar de esse ser um setor que não foi liberalizado. No entanto, à medida que a indústria automobilística passou a pensar o Mercosul como um mercado único, a racionalização da produção para reduzir custos e elevar os lucros foi fator de justificativa para organizar a produção e o comércio intrassetorial e intrafirma a partir de uma lógica regional. Nesse aspecto, é possível dizer que, na segunda metade dos anos 1990 e início dos anos 2000, empresas estrangeiras investiam nos países do Mercosul pensando no mercado regional e não no de cada país em particular.

Outro aspecto no qual é possível apontar o sucesso do Mercosul nos anos 1990 é no estabelecimento de uma agenda internacional própria do grupo a partir do momento em que passou a ter personalidade jurídica com o Protocolo de Ouro Preto de 1994. Estabeleceu-se acordo de cooperação com a União Europeia (UE) e uma estratégia de negociação conjunta da Alca, apesar das divergências internas sobre a proposta. E mais importante, os acordos firmados com Chile e Bolívia apontaram o objetivo do Mercosul de ser, de fato, o Mercado Comum da América do Sul. Em relação aos objetivos políticos, cabe ressaltar a atuação de Brasil e Argentina para evitar o golpe de estado do general Lino Oviedo no Paraguai em 1996. A partir dessa atuação, acabou-se por aprovar o Protocolo de Ushuaia, em 1998, que definiu o compromisso democrático do bloco e estabeleceu a possibilidade de punição aos membros que abandonassem o regime democrático. Em 1999, Mercosul, Bolívia e Chile aprovaram a Declaração Política do Mercosul, Bolívia e Chile como zona de paz, além de compromissos contra armas de destruição em massa e minas terrestres antipessoal.²

De todo modo, como apontamos, a dificuldade de coordenação era mais ampla. Fora do âmbito sul-americano, as divergências em termos de política externa entre Brasil e Argentina eram grandes apesar da criação do Mecanismo de Consulta e Concertação Política do Mercosul em 1996, da aliança estratégica estabelecida em 1997 e de iniciativas como o Mecanismo de Consulta sobre Defesa e Segurança Argentino-Brasileiro. Como escrevem os diplomatas Botafogo Gonçalves e Mauricio Carvalho, “uma efetiva ‘aliança estratégica’ entre os dois países não será um resultado natural e inescapável da crescente integração entre as duas economias, exigindo sim algo mais, um engajamento ativo, de natureza política, dos dois governos e, cada vez mais, das duas sociedades” (Gonçalves e Lyrio, 2003, p. 5).

2.4 Brasil, Argentina, Mercosul e projetos de integração sul-americana nos anos 2000

Para a política externa do Brasil, os anos 2000 se abrem com o fortalecimento da perspectiva sul-americana ainda no governo Fernando Henrique Cardoso, tendo como principal marco a Primeira Cúpula Sul-Americana, realizada em 2000 na capital brasileira e a partir da qual foi formulado o projeto da Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Do Comunicado de Brasília,³ cabe destacar os pontos a seguir.

- 1) A coesão da América do Sul constitui, também, elemento essencial para determinar de modo favorável sua inserção na economia mundial. Os desafios comuns da globalização – seus efeitos desiguais para diferentes grupos de países e, nos países, para seus habitantes – poderão ser melhor enfrentados na medida em que a região aprofunde sua integração e continue, de maneira cada vez mais eficaz, a atuar coordenada e solidariamente sobre os grandes temas da agenda econômica e social internacional.
- 2) Os presidentes da América do Sul coincidiram na avaliação dos avanços substantivos nos processos de integração econômico-comercial entre os países da região nos anos 1990, bem como no entendimento de que é necessário persistir no fortalecimento de tais processos. Referiram-se às negociações para a construção do Mercosul, à conclusão de acordos de livre comércio do Mercosul com a Bolívia e com o Chile, aos progressos registrados no Sistema Andino de Integração, aos acordos de livre comércio entre o Chile e os países da Comunidade Andina (CAN) e, ainda, ao interesse em incentivar mais articulação entre a Guiana, o Suriname e as demais economias sul-americanas.

O primeiro ponto abre um aspecto central da política externa a partir de então: a América do Sul deve ser pensada como uma realidade geopolítica e geoeconômica distinta da América Latina, e, portanto, cabe construir uma agenda política, econômica e de integração a partir dos interesses dos doze países sul-americanos. Do ponto de vista do Brasil, essa inflexão sul-americana significou também uma plataforma para fortalecer as bases necessárias para mais projeção na política internacional. Por essa razão, a sul-americanização foi vista com desconfiança pela Argentina, uma vez que aparentava constituir um instrumento voltado apenas para o fortalecimento do poder do Brasil, inadequado para alcançar os objetivos argentinos no plano regional e internacional (Malamud, 2011). Essa desconfiança foi arrefecida apenas no governo de Cristina Kirchner (2007-2015).

O segundo ponto citado do Comunicado de Brasília aponta para o fortalecimento do Mercosul como bloco comercial pela incorporação de mais países da América do Sul e vinculação com os diferentes projetos de integração existentes. Outros pontos reforçam a importância da negociação comercial em bloco com parceiros fora da região para obter resultados mais vantajosos. Nesse aspecto, o Mercosul seria um instrumento para favorecer a liberalização comercial, tema no qual avançou pouco até o momento. Na América do Sul, foram estabelecidos acordos com Bolívia, Chile, Colômbia, Peru e CAN. Ampliando para o plano latino-americano, inclui-se na lista Cuba e México. E fora da América Latina, foram firmados acordos do Mercosul com Egito, Índia, Israel e a União Aduaneira da África do Sul (Sacu). A crise econômica que se abateu sobre a Argentina em 2001 e as difíceis políticas adotadas para a recuperação podem ser apontadas como os principais obstáculos nas negociações comerciais e no avanço do processo de liberalização e unificação aduaneira. Não se pode descartar que, se a Argentina estivesse em condições de apoiar essas políticas, as resistências provavelmente também teriam vindo de diferentes setores da sociedade e da economia brasileira.

Ao longo do processo eleitoral de 1999, apesar de Fernando de la Rúa e os demais candidatos terem assumido o compromisso de manter a taxa de câmbio fixa entre o dólar e o peso argentino, as condições econômicas do país estavam bastante deterioradas e era evidente que o balanço de pagamentos seria crescentemente pressionado diante das dificuldades de financiar o *deficit* em transações correntes. Com a corrida ao dólar no primeiro semestre de 2001 pressionando o sistema bancário, o presidente De La Rúa impôs restrições aos saques bancários para tentar aliviar a crise econômica. Entretanto, a medida agravou a crise política e a sua permanência no governo tornou-se insustentável. Com a renúncia do presidente em 20 de dezembro de 2001, a Argentina viveu duas semanas de grande instabilidade política até a escolha de Eduardo Duhalde como o novo presidente responsável por estancar a crise – então sem as amarras da taxa de câmbio fixa.

3. Disponível em: <<https://bit.ly/3B1FnKW>>.

Essa conjuntura de instabilidade macroeconômica do Mercosul iniciada com a desvalorização do real em 1999 e reforçada com o fim do regime de câmbio fixo na Argentina trouxe à tona a discussão sobre um projeto de unificação monetária para facilitar a convergência macroeconômica entre Brasil e Argentina. Por exemplo, Giambiagi e Barenboim (2002) propõem uma unificação monetária entre os dois países como base a partir da qual se pode avançar para uma moeda regional. A principal justificativa para o projeto era a necessidade de dar uma solução para a crise da Argentina. E um dos pressupostos dos autores, naquele momento, era que “com exceção do Uruguai e da própria Argentina, naturalmente, não há país no mundo mais interessado em que a Argentina saia da crise do que o Brasil” (Giambiagi e Barenboim, 2002, p. 87).

Além disso, os autores adicionam que a Argentina não teria como se reerguer sem ajuda externa, que o Brasil poderia encontrar mercados alternativos, mas seria melhor preservar o espaço conquistado no mercado argentino. E, por fim, “a definição de qual será a taxa viável de crescimento futuro do Brasil dependerá, em certa medida, da taxa a que se expandirá (ou não) a economia argentina” (Giambiagi e Barenboim, 2002, p. 87). Ou seja, os destinos de Brasil e Argentina estão vinculados mesmo quando eles não desejam. É mais racional e eficiente, portanto, que haja cooperação bilateral. A proposta de unificação monetária evidentemente não avançou e também não se conseguiu estabelecer a convergência macroeconômica. Como consequência, as variações nas políticas econômicas continuam impactando diretamente as relações econômicas e comerciais bilaterais e o Mercosul em conjunto.

A crise não modificou a posição ambivalente da Argentina em relação ao Brasil. Durante o governo De La Rúa, o ministro da economia, Domingo Cavallo, tinha muitas restrições ao Mercosul e defendia que regresse a uma área de livre comércio. Em contrapartida, o período governado por Duhalde gerou uma nova tentativa de aproximação e relançamento do Mercosul. No entanto, do ponto de vista financeiro, que era a questão crítica, o Brasil não tinha muito a oferecer para a Argentina. Nesse aspecto, nem mesmo a posse do presidente Lula alterou a situação. O ministro da Economia, Antonio Palocci, tinha restrições a um maior comprometimento com a Argentina, em um momento no qual o Brasil estava tentando mostrar ao mundo que estava fazendo a lição de casa em termos de política econômica. Portanto, o Brasil não apoiou explicitamente o modelo de renegociação da dívida externa seguido pelo governo argentino, o que acabou por enfraquecer o projeto brasileiro de liderar a América do Sul. A propósito, uma questão recorrente na literatura (por exemplo, Bernal-Meza, 2008; Malamud, 2011) é que se o país quiser a liderança da América do Sul, deverá assumir os custos.

Em 2003, logo após Néstor Kirchner (2003-2007) assumir a presidência da Argentina, Cerro (2003, p. 25) escreveu sobre o que o Brasil de Lula esperava do novo governo no país vizinho. Entre outros pontos, indica:

o quarto maior escopo da política exterior de Lula consiste em reforçar o Mercosul, superando as fragilidades que o bloco evidenciou em seus doze anos de vida. Nesse sentido, requer-se a colaboração entre Brasil e Argentina em sete pontos; a) a convergência de suas políticas exteriores; b) a coordenação de políticas macroeconômicas; c) a eliminação de medidas unilaterais no comércio bilateral; d) o combate coordenado das desigualdades internas e entre as nações; e) a articulação das políticas cambiais e monetárias; f) a administração da solidariedade em momentos de crise; g) a criação de instituições comunitárias.

Essa ainda é uma agenda válida para a construção das relações bilaterais e o fortalecimento do Mercosul. O Consenso de Buenos Aires firmado em outubro de 2003 entre os presidentes Néstor Kirchner e Lula da Silva parecia indicar mais convergência em todos os aspectos elencados anteriormente. Há um conjunto de objetivos sociais e de desenvolvimento comuns, além dos temas de política externa e integração regional. A Ata de Copacabana de 2004 reiterou a aliança estratégica e criou o Dia da Amizade Argentino-Brasileiro em 30 de novembro de cada ano.⁴ O projeto de integração entre Brasil e Argentina, e depois do Mercosul, havia sido até então um projeto dos governos de cada país, e que mobilizava alguns setores empresariais. O Consenso de Buenos Aires trouxe o objetivo de impulsionar o “processo de integração regional, a participação ativa da sociedade civil, fortalecendo os organismos existentes, bem como as iniciativas que possam contribuir para a complementação, a associação e o diálogo amplo e plural”.⁵ Esse é um aspecto que, num primeiro momento, será fortalecido. O Mercosul Social, lançado em 2000, ganhou mais importância no debate, o que ocasionou a criação do Instituto Social do Mercosul em 2007. Nesse âmbito, criou-se ainda o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos, em 2009, e havia sido firmado o Protocolo de Assunção sobre compromisso com a promoção e proteção dos Direitos Humanos no Mercosul.

A busca do fortalecimento do bloco levou à criação da Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul para representar o bloco perante terceiros. Foi um passo no processo de mais institucionalização do Mercosul. Na mesma direção, houve a criação do Parlamento do Mercosul como um instrumento para mais comprometimento dos Legislativos de cada país e da sociedade com o processo integracionista. O projeto mais significativo, como símbolo

4. Disponível em: <<https://bit.ly/3zcCiqv>>.

5. Disponível em: <<https://bit.ly/3mDkVr>>.

do relançamento do Mercosul, é a criação do Focem do Mercosul. Apesar do impacto limitado pelos valores que movimentaram, a criação deste fundo significou o reconhecimento, particularmente pelo Brasil, das assimetrias existentes entre os Estados-partes, e de que os países maiores do bloco devem ter compromisso com os países menores.

O Tribunal Permanente de Revisão, criado pelo Protocolo de Olivos de 2002, foi instituído a partir da regulamentação realizada em 2003. Esperava-se que esse fosse outro passo relevante na solução de controvérsias entre as partes, e minimizasse os efeitos da desigualdade regional de poder. No entanto, seu funcionamento ficou aquém do desejado, especialmente pela prática das partes de recorrerem à Organização Mundial do Comércio (OMC) para solucionar as controvérsias comerciais em vez do instrumento criado pelo Mercosul.

Tanto a Argentina quanto o Brasil mantiveram boas relações com a Venezuela de Hugo Chávez durante o período referido, o que levou ao apoio dos dois países ao pedido de ingresso da nação caribenha como membro permanente do Mercosul em 2006. No entanto, isso não facilitou o processo. No Brasil, o parlamento retardou a aprovação até 2009. A resistência maior veio do Paraguai, em que o Legislativo recusou a aprovação até 2013. A Venezuela pôde completar sua adesão em 2012, na ocasião da suspensão do Paraguai das decisões do bloco pelos demais membros como reação ao polêmico processo parlamentar de deposição do presidente Fernando Lugo.

A partir de proposta brasileira, foi criado em 2007, na gestão de Cristina Kirchner na Argentina, o Mecanismo de Integração e Coordenação Bilateral Brasil-Argentina (MICBA), cujo objetivo era fazer o acompanhamento dos projetos de cooperação estratégica. Em 2012, passou a ser chamado de Diálogo de Integração Estratégica. No início das gestões de Macri e Temer, em 2016, este foi nomeado Mecanismo de Coordenação Política Brasil-Argentina, por meio de um Memorando de Entendimento de 2016 no qual se estabelecia que⁶

o mecanismo terá por principais objetivos o intercâmbio de opiniões sobre temas das agendas bilateral, regional e global, com vistas à coordenação de posições; e o acompanhamento dos projetos estratégicos de integração bilateral, em especial nas áreas de ciência, tecnologia e inovação; defesa; indústria aeronáutica; energia; e comércio, sem prejuízo de outras áreas que possam ser consideradas prioritárias pelos dois governos.

Ficam claras tanto a importância da existência do mecanismo quanto as dificuldades dos governos para operacionalizá-lo. Não é apenas uma questão de vontade política. Coordenar posições entre diferentes órgãos dos governos nacionais continua sendo um desafio para os países da região, dificultado quando se debilita a institucionalidade de integração.

Três resultados se destacam na cooperação em política externa entre Brasil e Argentina no período. O primeiro, ainda que se possa ser contra o resultado alcançado, foi o fim das negociações da Alca em 2005. O tema havia deixado de ser prioridade na agenda dos Estados Unidos, mas, de todo modo, era inviável persistir com a proposta diante da oposição dos dois países. Os Estados Unidos passaram então a negociar bilateralmente. O segundo é o crescimento da importância da União de Nações Sul-Americanas (Unasul). Apesar da oposição inicial da Argentina, a partir do governo da presidente Cristina Kirchner, houve uma mudança significativa de posicionamento, inclusive com a indicação de Néstor Kirchner para o cargo de secretário-geral da Unasul em 2010. O terceiro é a criação do SML, criado em 2008, como um mecanismo para ampliar os fluxos comerciais bilaterais. O desafio é aumentar a sua utilização para favorecer o crescimento do comércio bilateral.

A convergência política em torno da integração sul-americana favoreceu o avanço em várias frentes. A criação do Conselho de Defesa Sul-Americano talvez seja a mais representativa, ainda que a Unasul também tenha criado o Conselho de Saúde Sul-Americano e incorporado a IIRSA como braço técnico do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan). Essa agenda acabou colocando o Mercosul em segundo plano, na medida em que era mais difícil alcançar um consenso regional em torno de uma nova rodada de liberalização comercial. Além disso, para o objetivo do Brasil de se projetar internacionalmente como líder da América do Sul, o fortalecimento da Unasul aparecia como mais relevante, porque podia avançar em linhas de menos resistência e sem o Brasil realizar mais concessões aos seus parceiros.

O resultado é que, ao fim da década, o discurso integracionista era muito mais forte do que no início, com todos os países da região estando comprometidos com o discurso da integração sul-americana. No entanto, a integração, quando considerada em termos comerciais, avançou pouco; na verdade, os países da região aprofundaram mais os seus vínculos comerciais com a China do que entre si. O projeto sul-americano não se opõe necessariamente ao Mercosul, e podem se complementar desde que se introduza a agenda comercial nas propostas de integração sul-americana.

6. Disponível em: <<https://bit.ly/3zdNy68>>.

2.5 Brasil, Argentina e Mercosul em meio ao dissenso sobre a integração sul-americana a partir dos anos 2010

Se a Unasul criou o cargo de secretário-geral do qual se encarregou inicialmente o ex-presidente argentino Néstor Kirchner, o Mercosul criou o cargo de alto representante-geral do Mercosul, também em 2010. O objetivo era criar uma função cuja responsabilidade seria trabalhar para fortalecer a integração sem criar uma burocracia supranacional similar à da UE. A instituição da função evidenciava um momento de forte convergência entre Brasil e Argentina em relação à integração apesar das controvérsias em âmbito comercial. Se a criação dessa função marcou o auge do otimismo integracionista iniciado com a mencionada Primeira Cúpula Sul-Americana de Chefes de Estado de 2000, a extinção do cargo em 2017 evidenciou o refluxo do projeto de integração sul-americana. Toda a construção da integração passou a ser associada nos debates políticos-eleitorais aos governos de esquerda, o que resultou, com a chegada ao poder de governos de oposição, na redução do compromisso com as propostas desenvolvidas até então.

No marco da concepção do cargo de alto representante, criou-se a unidade de apoio à participação social (UPS) para mobilizar a sociedade em torno do Mercosul e contribuir para a construção da cidadania mercosulina. A UPS deve trabalhar em conexão com os pontos focais do programa Somos Mercosul, criado em 2006, para favorecer o envolvimento da sociedade na integração. Entre as suas funções, consta ser canal de diálogo entre o Mercosul e a sociedade, bem como manter o registro das organizações e dos movimentos sociais dos Estados-partes. A UPS, originalmente, estava vinculada ao alto representante-geral do Mercosul.⁷

A partir do início da década de 2010, com o novo governo no Brasil, a política externa começou a perder intensidade no ativismo e demonstrar menor ímpeto integracionista. Adicione-se ainda que, do ponto de vista do Brasil e da Argentina, as questões políticas e econômicas internas tornaram-se mais importantes e foram obscurecendo as oportunidades de cooperação e integração. O Brasil ainda não estava em crise, como nas proporções que os problemas alcançariam a partir do auge em 2015, mas o governo buscava recuperar o ritmo de crescimento dos últimos anos. Por fim, a ascensão chinesa e o aumento da sua presença na região criaram um polo de atração mais forte (Actis, 2015b). Os países vizinhos, inclusive a Argentina, demandavam mais financiamento e apoio, e o Brasil não tinha condições de ampliar ainda mais os recursos. Nesse aspecto, pode-se supor que a tendência à integração na região segue o ciclo econômico, de modo que, enquanto está havendo crescimento e um cenário externo favorável, a integração avança. Quando o ciclo expansionista se reverte, os mecanismos antes criados são restringidos, e a integração reflui.

Actis (2015a) aponta que a partir da gestão de Dilma Rousseff, a América do Sul deixou de ser o espaço prioritário da política externa brasileira, e seu foco passou a ser o sul global. A Argentina também deixou de ser prioridade, o número de visitas oficiais da mandatária foi menor do que as de Lula de Silva, sendo que em 2014 não houve “ninguma visita estritamente bilateral” (Actis, 2015a, p. 33, tradução nossa),⁸ fato ocorrido pela primeira vez desde 2003. Ao contrário dos seus antecessores, no governo Rousseff, a primeira viagem do ministro das Relações Exteriores, Mauro Vieira, foi à China e não à Argentina. O uso da diplomacia presidencial e do diálogo direto entre as duas presidentes como forma de solucionar as controvérsias também perdeu força.

Do lado argentino, a queda nos preços das *commodities* e as dificuldades de inserção do país no mercado internacional de capitais em função do modelo de renegociação da dívida externa passaram a pressionar o balanço de pagamentos. A reação do governo argentino foi impor restrições à saída de dólares com o aumento do controle burocrático sobre as importações e restringindo a remessa de lucros e dividendos (Actis, 2015a). Essas medidas tiveram impacto direto sobre os exportadores e investidores brasileiros. Se a crise provocou efeitos negativos sobre as relações econômicas bilaterais, a resposta da Argentina aprofundou as tendências declinantes. O Brasil não foi capaz de oferecer uma saída para a Argentina, o que favoreceu mais aproximação comercial e política com a China.

O surgimento da Aliança do Pacífico, em 2012, foi lido como consequência do enfraquecimento da liderança brasileira e de sua incapacidade de apresentar propostas viáveis para o avanço da integração do ponto de vista econômico e comercial. Por sua vez, a questão não era apenas um enfraquecimento do Brasil. Os acordos de livre comércio do Chile e Peru com os Estados Unidos e a China e o acordo da Colômbia com os Estados Unidos favoreciam o surgimento de uma agenda distinta de integração regional centrada nos interesses comerciais, visando mais à inserção na Ásia-Pacífico. Esse movimento foi estimulado pela negociação, que estava em curso, do Acordo Transpacífico de Cooperação Econômica liderado pelos Estados Unidos, e no qual estavam envolvidos, Chile, Peru e México. O acordo foi assinado em 2018 com o nome de Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (no inglês, Comprehensive and Progressive Trans-Pacific Partnership – CPTPP), mas sem a presença dos Estados Unidos, que deixaram as negociações no início da presidência de Donald Trump em 2017.

7. Disponível em: <<https://bit.ly/3qvdQwB>>.

8. No original: “ninguna visita estrictamente bilateral”.

O início do governo de Mauricio Macri (2015-2019) foi marcado pela busca em intensificar o diálogo bilateral. Considerando a maior proximidade política entre Dilma e sua antecessora, e a importância do Brasil para os planos do governo Macri, visto que a retomada das propostas de liberalização comercial dependeria do apoio brasileiro, era necessário apurar arestas para favorecer o diálogo. A crise política na qual o Brasil estava mergulhado, entretanto, não favoreceu qualquer avanço. Com a troca de governo, enfim, foi criado o mencionado Mecanismo de Coordenação Política Brasil-Argentina em substituição ao que existia anteriormente e não estava sendo efetivo. Em 2017, foi firmado o Plano de Ação Brasil-Argentina,⁹ que estabelecia ações de facilitação do comércio, cooperação regulatória, negociações externas do Mercosul, regulamentação de políticas de investimentos e contratações públicas, fortalecimento do Mercosul comercial e econômico, promoção comercial conjunta, defesa comercial, integração de infraestrutura física, agricultura, combate ao narcotráfico, segurança nas fronteiras, cooperação em matéria nuclear, espacial e telecomunicações, cooperação jurídica, integração e cooperação consular, cooperação em foros multilaterais. Ou seja, reafirma-se a prioridade e a importância das relações bilaterais.

Apesar disso, essa aproximação não significou o fim da crise do Mercosul e dos problemas de integração. Em junho de 2017, o ex-presidente uruguaio, Luis Alberto Lacalle de Herrera, um dos fundadores do Mercosul, escreveu:

tudo isso nos leva a encarar com firmeza uma transformação profunda do Mercosul e, com serenidade e cautela, a propor que ele deixe de existir, por meio de um processo amigável de desmonte e paulatina derrogação de suas normas. A situação política e econômica dos vizinhos sugere que seja um bom momento para que seus interesses coincidam neste sentido. O Brasil vive uma crise política que corresponderá aos cidadãos desse país solucionar. De forma contemporânea, porém, a situação econômica é de tal gravidade que pode encontrar um caminho de saída em uma ampla abertura comercial que leve sua enorme produção a todos os lados. A Argentina, que luta por um ordenamento democrático sólido, necessita, para alcançá-lo, de um período de avanço econômico que só é possível abrindo-se ao mundo. O Paraguai, finalmente no caminho da prosperidade, também se beneficiaria grandemente do fim do Mercosul. Para a nação guarani, o mais importante é o tratado da hidrovia, que garante a liberdade de navegação. Com um porto zona franca em nossa costa, teria a chave do mundo.¹⁰

Em outros termos, nos últimos anos, cresceu a percepção de que mais do que uma plataforma de lançamento, o Mercosul seria uma âncora que estaria impedindo os Estados-parte de avançarem nas relações comerciais e econômicas com o mundo. Na medida em que o Brasil e a Argentina não se entendem, os efeitos da descoordenação são ainda mais sentidos no Paraguai e no Uruguai. As mudanças na economia mundial desde os anos 1990 fazem com que o peso de sair do Mercosul seja muito menor hoje. Portanto, esse debate retorna frequentemente. Nesse momento, o Uruguai discute a possibilidade de um tratado de livre comércio com a China à revelia do Mercosul. O ex-presidente uruguaio, Julio María Sanguinetti, escreveu a favor do acordo e também da adesão ao CPTPP em funcionamento, mesmo sem os Estados Unidos.¹¹ O governo uruguaio espera que o Brasil apoie o acordo bilateral entre Uruguai e China.¹²

O compartilhamento da agenda de liberalização comercial entre 2016 e 2019, quando o governo de Mauricio Macri coincidiu com os de Michel Temer e Jair Bolsonaro, facilitou a conclusão da longa negociação do acordo de livre comércio entre Mercosul e UE. Ainda que o acordo esteja pendente de aprovação pelas autoridades europeias, a sua formalização pode ser considerada um passo importante para o reposicionamento do bloco e o fortalecimento do protagonismo do bloco fora da América do Sul.

Em relação à agenda regional, o governo Bolsonaro optou por retirar-se da Unasul, por participar da criação do Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (Prosul) e manter a presença brasileira no Grupo de Lima. Com relação a esses três fóruns regionais, o governo Bolsonaro tinha proximidade com as posições de Macri, mas distanciamento com a nova gestão de Fernandez. No que se refere ao Mercosul, porém, foi possível garantir a manutenção de suas atividades.

As posições menos amistosas do fim de 2019 e 2020 não impediram que em 2021 fosse possível aproximar-se do consenso em torno da proposta do Ministério da Economia (ME) brasileiro de redução lenta e gradual da TEC. Ficou acordado que Argentina e Brasil negociarão com Paraguai e Uruguai uma redução de 10% nas alíquotas da maior parte dos itens, preservando as exceções já existentes. Redução de igual montante e forma seria realizada no

9. Disponível em: <<https://bit.ly/32FJ6Rs>>.

10. No original: “*Todo ello nos lleva a encarar con firmeza una transformación honda del Mercosur, con serenidad y cautela, proponer que deje de existir, en un proceso amigable de desarmado y de paulatina derogación de sus normas. La situación política y económica de los vecinos sugiere que sea un buen momento para que sus intereses coincidan en este sentido. Brasil vive una crisis política que corresponderá a los ciudadanos de ese país solucionar. Pero en forma contemporánea, la situación económica es de tal gravedad que puede encontrar un camino de salida en una amplia apertura comercial que lleve su enorme producción a todos los lados. La Argentina, que lucha por un ordenamiento democrático sólido, necesita para lograrlo de un período de avance económico solo posible abriéndose al mundo. El Paraguay, finalmente en el camino de la prosperidad, también se beneficiaría grandemente del fin del Mercosur. Para la nación guaraní lo más importante es el tratado de la Hidrovia, que le garantiza la libertad de los mares. Con un puerto en nuestra costa -zona franca mediante- tendría la llave del mundo.*” Disponível em: <<https://bit.ly/3z69CiL>>.

11. Disponível em: <<https://bit.ly/3sFbCxj>>; e <<https://bit.ly/32Exa2c>>.

12. Disponível em: <<https://glo.bo/3mDSZ9s>>.

ano seguinte. Abriu-se, assim, uma oportunidade para o fortalecimento do Mercosul comercial que pode reduzir os questionamentos sobre o bloco.

A redução da TEC preserva o principal instrumento de integração comercial e produtiva do bloco, mas dá um passo em direção à abertura comercial. A pequena queda potencial da interdependência econômica gerada por essa medida pode ser mais que compensada pela efetivação de uma agenda de abertura comercial e fortalecimento de produtos do bloco que historicamente não foram beneficiados pela TEC e já apresentam grande competitividade internacional, bem como pela estruturação na América do Sul de um mercado comum de energia. Especialmente esta última agenda poderia ser tratada em nível presidencial.

Em vários momentos críticos das relações bilaterais na América do Sul, a questão energética foi fator decisivo para superar tensões com os vizinhos e fortalecer a integração regional. A integração energética do Brasil com a Bolívia, o Paraguai e a Venezuela gerou mais interdependência e garantiu mais segurança energética. Desde a construção da usina hidrelétrica binacional de Itaipu, no fim dos anos 1970 e início dos anos 1980, o Paraguai tem no Brasil o seu principal parceiro comercial. O mesmo aconteceu com a Bolívia após a construção do Gasbol nos anos 1990. A construção da linha de transmissão foi um dos pontos centrais do Protocolo de La Guzmania entre Brasil e Venezuela, assinado pelos presidentes Rafael Caldera e Itamar Franco. Esse documento consolidou uma agenda positiva entre esses dois países em 1994 após encontros ministeriais realizados para a superação da crise da violência envolvendo brasileiros em áreas de garimpo no sul da Venezuela.

2.6 Diplomacia presidencial

Nos últimos trinta anos, as relações bilaterais Brasil-Argentina se deram no marco da superação de rivalidades, com repercussões positivas na construção de uma parceria estratégica entre os países e de projetos regionais mais abrangentes e ambiciosos. Durante esse período, foi decisivo o protagonismo dos chefes de Estado para aprofundar a cooperação e a integração bilaterais.

No caso do Brasil e da Argentina, “uma história comum de etapas quase sincrônicas interliga os dois países no passado e os projeta para um futuro integrado” (Candeas, 2017, p. 164). O período de superação de rivalidades ganha intensidade, segundo a literatura especializada, no período da redemocratização dos anos 1980 (Silva, 2020).

Nesse ínterim, foram assinados diversos acordos bilaterais, com destaque para a Declaração de Iguazu (1985), o Programa de Integração e Cooperação Econômica – Pice (1986) e o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (1988), que, apesar de serem bilaterais, foram concebidos a partir de uma perspectiva regional. Tais instrumentos foram os principais antecessores do Tratado de Assunção (1991), que fundou o Mercosul e consolidou o eixo bilateral Brasil-Argentina, com o seu papel estruturante nas relações regionais.

A partir de 2000, foram assinados diversos documentos e iniciativas conjuntas que representaram mais aproximação entre os países e o fortalecimento das relações regionais. Destacam-se a I Reunião de Presidentes da América do Sul (2000); o Consenso de Buenos Aires (2003); o Grupo Binacional de Amizade Parlamentar Argentino-Brasileira (2003); a Ata de Copacabana (2004); o Mecanismo de Integração e Coordenação Bilateral Brasil-Argentina (2007); o Tratado Constitutivo da Unasul (2008); o estabelecimento do Diálogo de Integração Estratégica (2012); a criação do Mecanismo de Coordenação Política Brasil-Argentina (2016); a I Reunião do Diálogo Político-Estratégico Brasil-Argentina (2018); a Declaração de Montevideu sobre Cooperação Nuclear Empresarial Brasil-Argentina (2018); a conclusão das negociações do acordo Mercosul-UE sob a Presidência Pró Tempore (PPT) argentina; e o acordo Mercosul-EFTA sob PPT brasileira em 2019.

TABELA 1

Encontros bilaterais entre os presidentes da Argentina e do Brasil (2000-2021)

Ano	Número de encontros bilaterais
2000	1
2001	0
2002	3
2003	5
2004	3
2005	6

(Continua)

Ano	Número de encontros bilaterais
2006	5
2007	4
2008	7
2009	4
2010	3
2011	4
2012	4
2013	2
2014	1
2015	3
2016	1
2017	1
2018	1
2019	2
2020	0 (1)
2021	0
Total	60 (1)

Elaboração dos autores.

Obs.: Durante 2020, a diplomacia presidencial privilegiou as videoconferências e chamadas telefônicas no lugar dos encontros presenciais devido à pandemia da covid-19. O encontro nesta modalidade no referido ano aparece entre parênteses.

Observa-se que a diplomacia presidencial brasileira realizou 61 encontros bilaterais com homólogos argentinos no período de 2000 a 2021. Comparada aos demais países sul-americanos, a Argentina é o país com o qual o Brasil mais realizou encontros bilaterais. Houve mais encontros bilaterais em 2003, com cinco encontros; 2005, com seis; 2008, com sete; e 2012, com quatro. Cabe ressaltar que, de 2004 a 2006, parte dos encontros entre presidentes do Brasil e da Argentina ocorreram durante três reuniões tripartites (Brasil-Argentina-Venezuela) e uma reunião quadripartite (Brasil-Argentina-Venezuela-Bolívia), à margem de reuniões multilaterais. Por sua vez, houve apenas seis encontros entre 2016 e 2021. A redução dos encontros bilaterais se soma ao diagnóstico da redução da interdependência e dos fluxos comerciais entre Brasil e Argentina.

Na tabela 1, são contabilizados os encontros bilaterais ocorridos durante viagens oficiais, presenças em posse presidencial, encontros tripartites e quadripartites, e eventos à margem de reuniões multilaterais (com até quatro representantes) entre presidentes do Brasil e da Argentina de 2000 a 2021. Não foram incluídas as presenças de presidentes do Brasil e da Argentina durante reuniões multilaterais (Mercosul, Unasul, Comunidade Sul-Americana de Nações – Casa e outras).

3 RELAÇÕES COMERCIAIS ENTRE ARGENTINA E BRASIL

As relações entre Argentina e Brasil tiveram seu maior salto qualitativo com a criação do Mercosul a partir de 1991. Nos primeiros anos do bloco, houve ganhos significativos no comércio intrarregional sustentados pela estruturação de uma união aduaneira imperfeita baseada na TEC e em regulações comuns. O comércio entre Argentina e Brasil concentrou-se em produtos industrializados finais ou intermediários. Nunca houve agenda consistente para a inserção em terceiros mercados de produtos de origem agropecuária, em que os países do bloco têm notória competitividade.

O bloco sofreu a primeira instabilidade quando ocorreram a desvalorização do real (1999) e a crise argentina de 2001. Naquele momento, estava diagnosticada a falta de convergência macroeconômica e havia propostas inclusive para a unificação monetária (Lavagna e Giambiagi, 1998). No fim de 2000, os quatro presidentes do Mercosul assinaram a Declaração Conjunta sobre a Convergência Macroeconômica (Mercosul, 2000), que abordava temas fiscais e monetários, incluindo metas para a inflação no período de cinco anos. Houve ganho em termos de estabilidade democrática, mas as

turbulências políticas localizadas foram certamente um complicador adicional para a convergência desejável, por exemplo, para as políticas macroeconômicas (Baumann e Mussi, 2006).

Nos anos 2000, houve crescimento absoluto do comércio bilateral e da manutenção dos níveis de participação dos vizinhos no total do comércio da Argentina e do Brasil. Isso se deu em um momento muito favorável para as exportações de *commodities* e crescimento dos mercados internos de ambos os países. O cenário externo favorável foi complementado por significativo suporte de financiamentos do BNDES e criação de novos instrumentos facilitadores do comércio regional, como os mecanismos de compensação do SML e uso especialmente intenso no comércio entre Argentina e Brasil do CCR da Aladi. Também foi instituído o Focem.

Outra questão fundamental em relação à TEC é a necessidade de haver uma convergência de políticas econômicas e industriais entre os países do bloco. Isso se fundamenta, pois, ao tentar proteger-se das importações de fora do bloco, mediante TEC, os partícipes devem possuir um tecido produtivo e políticas que dialoguem com seus interesses (Rios *et al.*, 2020, p. 75).

3.1 Intercâmbios comerciais bilaterais entre Argentina e Brasil desde 1990

A Argentina historicamente representa uma das mais importantes referências para as estratégias de inserção internacional do Brasil. A recíproca também é verdadeira. Possuem, juntos, mais de 60% do produto interno bruto (PIB) da população da América do Sul. Somados, totalizam 55% das exportações da região para o mundo. Ou seja, o peso dos dois países os coloca em uma posição diferenciada e fortalece a ideia de que a sua aproximação constitui um passo fundamental para os processos de desenvolvimento nacional e de busca de autonomia no cenário internacional.

Pode-se dizer que, desde 1990, houve claros avanços na articulação das cadeias produtivas binacionais. Porém, a ação estatal com relação à promoção da integração produtiva binacional pareceu limitada ao estímulo de políticas públicas que beneficiaram alguns setores específicos. A característica mais explícita deste processo é a concentração dos avanços no setor automobilístico.

Em 1991, Brasil e Argentina assinaram um Acordo de Complementação Econômica (ACE-14) para a comercialização de produtos do setor automotivo. Desde então, grande parte dos produtos do Capítulo 87 do Sistema Harmonizado (SH) da Nomenclatura Comum do Mercosul passaram a ganhar relevância no comércio binacional. A TEC do setor automobilístico é uma das mais altas no bloco. No geral, pode variar de 0% a 20%, mas no caso de vários códigos deste setor pode chegar inclusive aos 35%.

No período recente, nos anos 2000, as relações se intensificaram. Ampliaram-se os intercâmbios de bens de maior valor agregado, os fluxos de investimento produtivo, os estímulos a mecanismos de financiamento e os posicionamentos políticos comuns, transbordando os efeitos positivos para o Mercosul e a Unasul.

Em 2003, o Brasil adotou o Programa de Substituição Competitiva de Importações (PSCI). Este plano teve como objetivo impulsionar as compras brasileiras de produtos dos demais países sul-americanos, substituindo, sempre que possível e a preços competitivos, as importações de terceiros mercados por importações provenientes dos países vizinhos do sul. Entre as principais ações do PSCI, podemos citar: o lançamento do guia *Como exportar para o Brasil*; a criação de GT integrado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), o antigo Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), o BB e outras instituições; o financiamento de pesquisas de mercado para produtos exportáveis dos países sul-americanos para o Brasil; os estudos para identificação da oferta exportável da América do Sul *vis-à-vis* a demanda brasileira; e as rodas de negócios bilaterais.

Em 2006, o governo argentino propôs ativar um Mecanismo de Adaptação Competitiva (MAC), que permitiria ao país proteger-se de importações que estavam gerando danos à sua indústria. Depois de longas e complexas negociações conjuntas, ficou acordada a aplicação do mecanismo. A partir de então, salvaguardas, quotas e outras barreiras passaram a ser mais bem entendidas, como parte necessária do esforço para desconstruir as assimetrias entre os países.

A proposta de integração produtiva começou a ser pautada de forma significativa pelo Mercosul em 2006, durante uma reunião entre os presidentes do bloco, realizada em Córdoba. Na ocasião, reafirmou-se a sua disposição de avançar para a integração produtiva regional com desenvolvimento social, com ênfase na promoção de empresas regionais. Um Plano de Integração Produtiva Regional foi aprovado em 2008, pelo Programa de Integração Produtiva

do Mercosul (PIP), com o objetivo de contribuir para o fortalecimento da complementaridade de empresas do bloco e a integração produtiva, assim como melhorar a inserção dos países do bloco nas cadeias de valor (Machado, 2010).¹³

Outro exemplo é a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) do Brasil, de 2008, executada por meio do MDIC. A iniciativa foi uma continuação da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), de 2004, e buscava, entre outros pontos, promover a integração produtiva e estimular as compras brasileiras da América do Sul. De acordo com o plano de ação da PDP, os grandes objetivos seriam apoiar a integração de cadeias produtivas, estimular a exportação de países latino-americanos para o Brasil, apoiar o financiamento e a capitalização de empresas latino-americanas e promover a integração da infraestrutura logística e energética.

A compreensão sobre as assimetrias passaria a ser a grande fortaleza da integração binacional, assim como do próprio Mercosul. De maneira complementar, promoveram-se iniciativas como o Focem, o SML e um papel um pouco mais ativo do BNDES no financiamento de obras ou empreendimentos nos vizinhos.¹⁴

Somente em 2014, foi criado no âmbito do Mercosul o Subgrupo de Trabalho nº 14 *Integração Produtiva*. O seu objetivo consiste em mapear as possibilidades reais de integração das cadeias produtivas, na busca por diminuir as assimetrias, principalmente no que se refere às capacidades industriais. Os principais setores impulsionados são processamento de madeira, automotivo, têxtil, calçados, óleo e gás. No entanto, os principais avanços estão concentrados no setor automotriz,¹⁵ com ações que envolvem principalmente Brasil e Argentina.

3.2 Comércio entre Brasil e América do Sul (2000-2020)

As relações comerciais do Brasil com o conjunto de países sul-americanos têm se transformado ao longo do tempo. Nos últimos vinte anos, esse comércio apresentou dois movimentos contrastantes. Entre 2000 e 2011, houve forte expansão das exportações e importações brasileiras com seus vizinhos. Nos últimos anos, porém, a América do Sul tem perdido importância relativa no comércio exterior brasileiro. Parte-se do diagnóstico de que há elementos estruturais fundamentais para o baixo comércio intrarregional na América do Sul: a organização desfavorável das cadeias globais de valor (CGVs); a infraestrutura deficiente; e a falta de instrumentos adequados para o financiamento e garantias das exportações regionais.

Nas duas últimas décadas, o comércio intrarregional do Brasil com os países da América do Sul – tomados em conjunto – apresentou *superavit* favorável à economia brasileira em quase todo o período analisado (2003-2020). O acumulado do saldo comercial do Brasil com a América do Sul, nos dois últimos decênios, totalizou US\$ 148,68 bilhões, em valores nominais. O pico das exportações brasileiras para a América do Sul ocorreu em 2011, ano em que o Brasil teve um saldo positivo de US\$ 45,16 bilhões nos intercâmbios com a região. A partir de 2012, contudo, o fluxo de trocas comerciais com os países sul-americanos apresentou uma tendência decrescente. Em 2020, a participação da América do Sul nas exportações totais do Brasil foi de 10,8% (US\$ 22,7 bilhões); já em relação às importações totais atingiu apenas 11,4% (aproximadamente US\$ 18,2 bilhões).

Dessa maneira, identificam-se dois grandes movimentos: no primeiro, entre 2003 e 2011, o comércio do Brasil com os vizinhos apresentou uma tendência crescente, com exceção de 2009, por motivo da crise financeira internacional. O segundo movimento, a partir de 2012, é descendente, com leve recuperação entre 2017 e 2018 e queda de 2019 a 2020. O saldo comercial é positivo para o Brasil durante todo o período, alcançando, em alguns momentos valores acima dos US\$ 10 bilhões anuais.

No caso das importações sul-americanas, percebeu-se um forte crescimento de 2000 a 2008, com queda em decorrência da crise internacional. Até 2013, houve retomada do crescimento, seguido de queda nos períodos 2014-2016 e 2018-2020. Observa-se uma leve recuperação entre 2017 e 2018, no entanto menor do que as relações com a China e o resto do mundo.

A diminuição relativa dos fluxos comerciais com a região responde a fatores estruturais, circunstanciais e políticos. Como fatores estruturais identificam-se: a inserção nas CGVs como fornecedores de bens de baixo valor

13. “Para isso, o PIP tem sete linhas de ação a nível horizontal, a saber: 1) cooperação entre organizações ligadas ao desenvolvimento empresarial e produtivo, 2) complementação em investigação e desenvolvimento e transferência de tecnologia, 3) formação de recursos humanos, 4) articulação com outras instâncias do Mercosul, 5) geração de informação e seu processamento, 6) articulação de medidas de facilitação do comércio e 7) financiamento; bem como uma linha a nível setorial, na qual estava previsto o desenvolvimento de fóruns de competitividade e iniciativas de integração” (Tassis, 2014).

14. O banco brasileiro financia projetos como a construção e ampliação da rede de gasodutos na Argentina, o Aqueduto do Chaco e o Soterramento do Ferrocarril Sarmiento.

15. Incluindo montadoras, máquinas agrícolas automotrizes e a indústria de autopeças no bloco.

agregado, a deficiência de infraestrutura física e a insuficiência dos instrumentos de financiamento e garantias às exportações. O superciclo das *commodities*, entre 2003 e 2013, e a crise financeira internacional, a partir de maio de 2008, foram as duas principais variáveis conjunturais. O projeto, o ativismo ou a omissão dos governos para fomentar a integração regional correspondem à dimensão política.

Ao fazer uma análise das relações comerciais do Brasil com o mundo, com a América do Sul e Argentina entre 2000 e 2020, percebe-se que, em 2000, o principal parceiro comercial do Brasil eram os Estados Unidos, destino de 24% das exportações brasileiras totais. Essa participação caiu para 10% em 2020. A China, por sua vez, passou da 11ª posição em 2000, respondendo por somente 2% das vendas brasileiras, para a primeira posição em 2020, chegando a 32%. A Argentina continua entre os principais parceiros comerciais do Brasil, porém diminuiu a sua participação de 12% em 2000 para 4,5% em 2020.

Com relação às importações brasileiras, em 2000, 23% eram originadas nos Estados Unidos e em 2020 ficou em 17,6%. A China, por sua vez, que sequer aparecia entre as principais importadoras do Brasil em 2000, ampliou sua participação para quase 22% em 2020. A Argentina, principal parceiro comercial na região, reduziu pela metade a sua participação nas importações do Brasil, de 12% em 2000 para 5% em 2020. Ao considerar a participação da América do Sul nas importações do Brasil, identifica-se uma tendência decrescente a partir de 2006; e a Argentina é exatamente o país que apresenta mais redução ao longo do período.

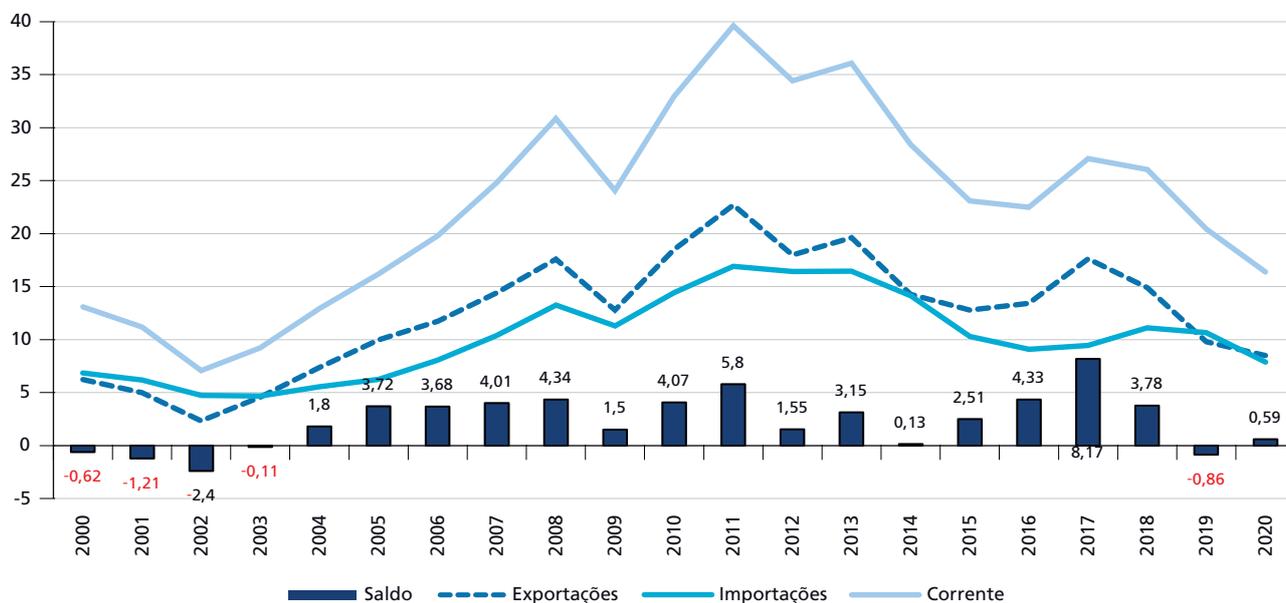
3.3 Comércio entre Brasil e Argentina (2000-2020)

O comércio bilateral entre Brasil e Argentina entre 2000 e 2020 apresentou marcadas tendências de crescimento e queda dos fluxos comerciais. Na primeira década dos anos 2000, os intercâmbios bilaterais entre as duas maiores economias sul-americanas caracterizaram-se pelo significativo crescimento das exportações, das importações e, conseqüentemente, da corrente comercial. Por sua vez, a segunda década do século XXI foi marcada, sobretudo, pela perda do dinamismo do comércio bilateral, pela queda da participação relativa das exportações e importações bilaterais entre Argentina e Brasil no total do comércio exterior de ambos os países, e pela crescente participação da Ásia nos mercados argentino e brasileiro.

GRÁFICO 1

Panorama comercial Brasil-Argentina (2000-2020)

(Em US\$ bilhões)



Fonte: Comex Stat-MDIC.

Elaboração dos autores.

Ainda que o ano de 2011 tenha sido o auge do comércio bilateral entre os países, os anos subsequentes apresentaram fluxos de comércio declinantes, salvo modestos repiques de crescimento, tais como ocorreram em 2012 e 2013 e 2016 e 2017.

Entre 2010 e 2020, a corrente de comércio do Brasil com a Argentina caiu pela metade. Em 2010, os intercâmbios entre os países totalizaram US\$ 32,94 bilhões; duas décadas depois, o montante comercializado alcançou US\$ 16,38

bilhões. Em 2011, o fluxo comercial com o país vizinho atingiu seu pico histórico anual com US\$ 39,6 bilhões. No mesmo ano, o *superavit* comercial do Brasil com a Argentina atingiu aproximadamente US\$ 5,8 bilhões. Em 2020, a corrente de comércio recuou para US\$ 16,4 bilhões. O acumulado do *superavit* comercial brasileiro com o país vizinho, nas duas décadas analisadas, totalizou US\$ 47,9 bilhões.

Em relação à evolução da participação relativa do Brasil e da Argentina no comércio exterior um do outro, identificou-se tendência de declínio da interdependência comercial.

Nos dois últimos decênios, houve tanto perda da participação da Argentina no comércio exterior brasileiro, quanto declínio da participação brasileira no comércio internacional argentino. Esse movimento de diminuição de interdependência comercial regional explica-se, sobretudo, pela ascensão das economias da Ásia-Pacífico na região, pela desintegração econômica e fragmentação política dos países sul-americanos.

De acordo com a tabela 2, em 2000, cerca de 11,3% de todas as vendas brasileiras para o exterior destinaram-se à Argentina. De igual maneira, no mesmo ano, 26,5% do total das exportações argentinas se direcionaram ao Brasil. Duas décadas depois, a Argentina recebeu cerca de 4,1% das vendas brasileiras, e o Brasil foi destino de 14,5% das exportações argentinas. Movimento semelhante de acentuada queda ocorreu com as importações. As importações brasileiras de origem argentina caíram de 12% para 5% entre 2000 e 2020. No mesmo período, as compras argentinas de produtos do Brasil declinaram de 25,6% para 20,4%.

TABELA 2

Evolução da participação das exportações e importações bilaterais entre Argentina e Brasil no total do comércio exterior de ambos os países (2000-2020)

(Em %)

Ano	Participação da Argentina no comércio exterior brasileiro		Participação do Brasil no comércio exterior argentino	
	Exportações	Importações	Exportações	Importações
2000	11,3	12	26,5	25,6
2001	8,6	11	23,3	26
2002	3,9	9,8	18,8	28
2003	6,3	9,5	15,6	33,9
2004	7,7	8,7	15,7	33,7
2005	8,4	8,4	15,8	37
2006	8,5	8,7	17,5	34,8
2007	9	8,5	18,8	32,8
2008	9	7,6	19	31,3
2009	8,4	8,7	20,4	30,5
2010	9,2	7,9	21,2	31,6
2011	8,9	7,4	20,9	30
2012	7,5	7,3	20,6	26
2013	8,4	6,8	21	25,7
2014	6,5	6,1	20,3	21,8
2015	6,8	5,9	17,8	21,7
2016	7,5	6,5	15,6	24,3
2017	8,2	5,9	15,9	26,7
2018	6,4	6	18,3	23,8
2019	4,4	5,7	15,9	20,5
2020	4,1	5	14,5	20,4

Fontes: Comex Stat-MDIC; e UN Comtrade Database. Disponível em: <<https://comtrade.un.org/data/>>.
Elaboração dos autores.

Nos últimos vinte anos, o comércio entre Brasil e Argentina manteve-se concentrado em cinco capítulos de acordo com a classificação do Sistema Harmonizado (SH2). Ao comparar os anos 2000 e 2020, percebem-se algumas mudanças importantes na composição das exportações brasileiras para a Argentina, ainda que os conjuntos de bens tenham se mantido em torno de 55% do total vendido pelo Brasil ao longo do período. Repara-se, em linhas gerais, a maior expansão do SH2 87 (veículos e partes) e a retração do SH2 84 (reatores nucleares, caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos) e do SH2 85 (máquinas e aparelhos elétricos), tanto em valores nominais quanto em termos relativos. Igualmente ampliaram-se as participações do SH2 39 (plásticos) e do SH2 48 (papel e cartão).

TABELA 3

Evolução das exportações brasileiras para a Argentina, por capítulos (SH2)

SH2	Descrição	2000		2010		2020	
		US\$	(%)	US\$	(%)	US\$	(%)
87	Veículos automotivos, tratores, ciclos e outros veículos terrestres, suas partes e acessórios	1.213.356.254	19,5	6.286.130.374	34,0	2.849.496.656	33,6
84	Reatores nucleares, caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos, e suas partes	787.883.381	12,6	2.008.083.342	10,9	778.315.242	9,2
39	Plásticos e suas obras	348.042.533	5,6	873.129.985	4,7	550.766.752	6,5
48	Papel e cartão; obras de pasta de celulose, de papel ou de cartão	288.525.152	4,6	400.887.672	2,2	334.581.621	3,9
85	Máquinas, aparelhos e materiais elétricos, e suas partes; aparelhos de gravação ou de reprodução de som, aparelhos de gravação ou de reprodução de imagens e de som em televisão, e suas partes e acessórios	783.529.982	12,6	1.581.080.102	8,5	334.061.163	3,9
Total		3.421.337.302	54,9	11.149.311.475	60,2	4.847.221.434	57,1

Fonte: Comex Stat-MDIC.
Elaboração dos autores.

No caso das importações brasileiras oriundas da Argentina, houve clara expansão do SH2 87 (veículos e partes) e do SH 39 (plásticos); e forte queda do SH2 27 (combustíveis e energia). As compras do Brasil do SH2 10 (cereais) mantiveram-se praticamente constantes em valores e participação. Percebe-se, ainda, que em 2010 o capítulo SH2 87 (veículos e partes) chegou a representar 43,3% do total, equivalentes a US\$ 6,2 bilhões.

SH2	Descrição	2000		2010		2020	
		US\$	(%)	US\$	(%)	US\$	(%)
87	Veículos automóveis, tratores, ciclos e outros veículos terrestres, suas partes e acessórios	1.399.452.638	20,4	6.249.023.068	43,3	2.598.252.526	32,9
10	Cereais	1.067.111.014	15,6	1.082.118.151	7,5	1.228.495.180	15,6
84	Reatores nucleares, caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos, e suas partes	365.901.833	5,3	577.138.496	4,0	418.816.942	5,3
39	Plásticos e suas obras	262.875.700	3,8	675.489.933	4,7	362.300.261	4,6
27	Combustíveis minerais, óleos minerais e produtos da sua destilação; matérias betuminosas; ceras minerais	1.501.418.610	21,9	1.307.766.002	9,1	357.446.221	4,5
Total		4.596.759.795	67,1	9.891.535.650	68,5	4.965.311.130	62,9

Fonte: Comex Stat-MDIC.
Elaboração dos autores.

Conforme demonstram as tabelas 3 e 4, a indústria automobilística ocupa um peso significativo nas pautas de exportação de Argentina e Brasil um para o outro. Esse setor se caracteriza por gerar bens com alto valor agregado. No caso da cadeia automotiva, o redesenho mundial provocou a transição de um esquema produtivo baseado na elaboração total em apenas um país, por meio de *kits encaixotados*, para outro caracterizado por uma rede de hierarquias entre fornecedores de montagem em diferentes partes do globo (Womack, Jones e Ross, 2002).

Verifica-se que, graças a essa transformação na estrutura mundial da produção e na assinatura do ACE-14, desde os anos 1990, ocorreu uma forte expansão dos intercâmbios de bens manufaturados e bens intermediários entre Brasil e Argentina, especialmente dos capítulos 87 e 84. De acordo com os dados do Comex Stat, em 1997, por exemplo, esses dois capítulos representavam apenas 12,9% das exportações argentinas para o Brasil e 9,9% das vendas brasileiras para a Argentina. Em 2010, estes percentuais chegaram a 47,3% e 44,9%, respectivamente. Em 2020, haviam alcançado 38,2% e 42,8%.¹⁶

Assim, é possível concluir que as relações comerciais entre Argentina e Brasil se concentraram no setor industrial, o qual foi protegido pela TEC. Este setor de ambos os países, com poucas exceções, não conquistou mercados extrarregionais de maneira exitosa e perdeu dinamismo. A produção industrial das duas economias é orientada primordialmente para seus mercados internos e seu principal destino externo é justamente o país vizinho.

As grandes transformações econômicas, tanto da economia mundial quanto da estrutura produtiva da Argentina e do Brasil, impõem que a reativação do comércio bilateral passe por mais aproveitamento das potencialidades regionais, em atividades e setores nos quais os países possuem vantagens, e pela edificação de um mercado sul-americano de energia.

16. Na intenção de interpretar a integração produtiva regional, a Cepal, elaborou, em 2005, uma versão sul-americana e, em 2011, uma versão estendida da matriz insumo produto (MIP) para toda a América Latina e o Caribe. A análise de uma MIP entre países permite ponderar a integração produtiva sem recorrer a classificações de bens entre intermediário ou final. O objetivo da matriz consiste em observar os fluxos de bens e serviços não apenas em termos de comércio bruto, mas também por seu valor agregado, buscando avaliar sua repercussão em cada país envolvido. Por mais que essa metodologia sirva de base para fazer importantes análises, enxergar as potencialidades e os obstáculos para a edificação de uma integração produtiva que consiga interligar toda região, sua aplicação está em estágio embrionário. A dificuldade está tanto na recente disponibilidade dos dados de todos os países, quanto na qualidade dos dados restritos e muitas vezes adaptados pelos próprios países (Cepal, 2018a).

3.4 Impactos da redução da TEC

A revisão da TEC do Mercosul é um assunto que tem frequentado a pauta de discussões do bloco há muito tempo. Recentemente, o governo brasileiro defendeu uma redução linear de 20% das tarifas aplicadas pelo bloco, sendo 10% no fim de 2021 e os outros 10% em 2022.¹⁷ Após resistência do governo argentino, houve finalmente um acordo entre os dois países para trabalhar com o Paraguai e o Uruguai no sentido da pronta aprovação de uma Decisão do Conselho do Mercado Comum que permita reduzir em 10% as alíquotas da maior parte do universo tarifário, resguardadas as exceções existentes no bloco.¹⁸ Embora ainda dependa de negociações e não represente uma revisão ampla da TEC, é certamente um avanço após mais de 25 anos de virtual *congelamento* da estrutura tarifária do bloco.

Esta seção analisa quais seriam os impactos de diferentes cenários de redução tarifária no Mercosul sobre as principais variáveis macroeconômicas e setoriais das economias brasileira e argentina, e também sobre o comércio bilateral. As simulações foram realizadas com base no modelo Global Trade Analysis Project (GTAP) versão 10, que é calibrada com informações sobre as economias do mundo para o ano de 2014 (Hertel, 1997). O GTAP é um modelo de equilíbrio geral computável (EGC) multirregional e multissetorial cujos mercados se encontram em concorrência perfeita e a produção se dá com rendimentos constantes de escala, e trabalha com uma desagregação regional de até 141 regiões e distribuição das atividades econômicas em 65 setores (agrícolas, industriais e de serviços). A estrutura teórica do modelo GTAP dinâmico está descrita em detalhes em Ianchovichina e McDougall (2000) e Ianchovichina e Walmsley (2012).

Para efeito das simulações, o mundo foi desagregado em cinco unidades de análise: Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai¹⁹ e resto do mundo. As atividades econômicas foram agregadas em 46 setores, mantendo-se todos os setores de agropecuária, indústria extrativa mineral e indústria de transformação da classificação original do GTAP 10 e agregando-se todos os vinte setores de serviços em apenas um.

O cenário básico considerado nas simulações baseia-se na proposta inicialmente defendida pelo Brasil (e também pelo Uruguai), que previa uma redução de 20% da TEC, em duas etapas (2021 e 2022). Para efeito de comparação, foram avaliados outros dois cenários: um com redução mais forte da TEC, de 50% em quatro etapas (entre 2021 e 2024) para todos os produtos/setores; e um terceiro que considera redução de 100% da TEC, também em quatro etapas (entre 2021 e 2024) – o que, na prática, significaria a total eliminação das preferências comerciais hoje existentes entre os parceiros do Mercosul. As simulações de impacto cobrem o período de 2021 a 2025 e os resultados são apresentados como diferenças acumuladas das diversas variáveis (em porcentagem ou em valores absolutos) até 2025, relativamente ao cenário *baseline*, ou seja, o que prevaleceria na ausência das reduções tarifárias.²⁰

3.4.1 Impactos macroeconômicos

A tabela 5 mostra os resultados dos três cenários de redução da TEC sobre as principais variáveis macroeconômicas do Brasil e da Argentina. Os resultados são positivos para ambos os países, com aumento do PIB, dos investimentos, das exportações e importações, e também com redução do nível geral de preços. Os resultados seriam negativos apenas na balança comercial dos países e nos termos de troca. No cenário básico, de redução de 20% da TEC, o PIB brasileiro cresceria 0,16%, mais do que o crescimento do PIB argentino (0,09%). Também nos investimentos, nas exportações e importações os ganhos do Brasil são maiores do que os da Argentina. No saldo comercial, a redução seria bem maior no Brasil, em termos absolutos: US\$ 3,9 bilhões contra US\$ 436 milhões na Argentina.

17. Disponível em: <<https://bit.ly/3mDfRFQ>>.

18. Disponível em: <<https://bit.ly/3mGJUwi>>.

19. A redução da TEC seria aplicada também por Paraguai e Uruguai, daí a necessidade de trabalhar com estes países em separado nas simulações.

20. As simulações foram realizadas com uso do *software* RunDynam.

Variáveis	Brasil			Argentina		
	20%	50%	100%	20%	50%	100%
PIB (%)	0,16	0,32	0,61	0,09	0,18	0,31
Deflator do PIB (%)	-0,45	-1,10	-2,44	-0,65	-1,65	-3,53
Investimento (%)	1,37	3,48	7,31	0,61	1,51	3,13
Exportações – <i>quantum</i> (%)	1,21	3,01	7,14	0,97	2,55	6,19
Exportações – valor (%)	0,90	2,23	5,37	0,51	1,39	3,64
Importações – <i>quantum</i> (%)	2,10	5,63	12,43	1,03	2,77	6,35
Importações – valor (%)	2,07	5,57	12,32	0,91	2,48	5,78
Saldo comercial (US\$ milhões)	-3.878,6	-11.032,4	-22.935,2	-436,1	-1.199,7	-2.443,1
Termos de troca	-0,28	-0,70	-1,55	-0,33	-0,86	-1,87

Elaboração dos autores.

Obs.: Variação acumulada até 2025, em comparação ao *baseline*.

As variações são maiores em todas as variáveis no cenário de redução de 50%, e ainda maiores com redução de 100%. Neste último caso, o ganho do PIB brasileiro chegaria a 0,61%, o dobro do ganho obtido pela Argentina (0,31%). A queda do saldo comercial no Brasil (US\$ 22,9 bilhões) seria também muito maior do que seria observado na Argentina (US\$ 2,4 bilhões).

Assim, a redução da TEC seria positiva para ambos os países, e os ganhos seriam tanto maiores quanto maior fosse o percentual de redução. Contudo, os ganhos atinentes ao Brasil seriam maiores do que os da Argentina em quase todas as variáveis, com a notável exceção do saldo comercial.

3.4.2 Impactos setoriais: produção, exportação e importação

A tabela 6 mostra o que ocorreria com o nível de produção dos diversos setores de atividade mediante cada cenário de redução da TEC. A parte superior da tabela 6 mostra que a produção de bens da agroindústria teria crescimento em ambos os países, e os ganhos seriam tanto maiores quanto maior fosse a redução tarifária. No Brasil, os maiores ganhos ocorreriam na produção de *carne suína e de aves; outros produtos animais; sementes oleaginosas e açúcar*. Na Argentina, os destaques seriam *sementes oleaginosas; óleos vegetais e outros cereais*. Apenas a produção de trigo sofreria perdas expressivas em ambos os países. A redução tarifária traria também ganhos na produção de bens da indústria extrativa mineral.

Na indústria de transformação, contudo, ambos os países teriam perdas na maioria dos setores, especialmente em atividades intensivas em trabalho e em tecnologia, como têxteis, vestuário, couro e calçados, equipamentos eletrônicos e máquinas e equipamentos. No caso da Argentina, haveria também perda expressiva na produção de veículos e peças (-1,7% no cenário de redução de 20% e -8,7% com redução de 100%), ao passo que, no Brasil, as perdas do setor seriam modestas (entre -0,1% e -0,6%). Esse resultado reflete a importância que o acesso preferencial ao mercado brasileiro tem para o setor automotivo argentino. E mostra também que o Brasil conseguiria lidar razoavelmente bem com a perda de acesso preferencial ao mercado argentino no setor.

Há poucas atividades da indústria de transformação que teriam ganho de produção com a redução da TEC. No Brasil, haveria aumentos significativos em *outros equipamentos de transporte* (com destaque para a indústria aeronáutica), *metais não ferrosos; madeira e derivados e papel*; e na Argentina, em *metais não ferrosos e farmacêuticos*.

TABELA 6

Impactos sobre a produção de setores selecionados no Brasil e na Argentina

(Em %)

Setores	Brasil			Argentina		
	20%	50%	100%	20%	50%	100%
Carne suína e de aves	0,9	2,3	5,2	0,1	0,2	0,4
Outros produtos animais	0,5	1,3	2,9	0,1	0,1	0,2
Sementes oleaginosas	0,4	1,0	2,3	0,9	2,3	4,9
Açúcar	0,4	1,0	2,2	0,1	0,3	0,6
Óleos vegetais	0,3	0,7	1,7	1,2	3,1	6,8
Outros cereais	0,2	0,6	1,2	0,3	0,8	1,6
Carne bovina	0,2	0,5	1,0	0,0	-0,0	-0,1
Trigo	-1,9	-5,0	-10,3	-0,6	-1,6	-2,9
Minerais metálicos	0,2	0,4	0,9	0,2	0,6	1,2
Gás natural	0,1	0,3	0,7	0,2	0,4	0,9
Petróleo	0,1	0,2	0,5	0,1	0,2	0,5
Outros equipamentos de transporte	1,2	3,0	7,3	-2,1	-5,2	-10,3
Metais não ferrosos	0,7	1,5	4,2	2,0	5,2	12,3
Madeira e derivados	0,3	0,7	1,7	0,0	0,1	0,1
Papel	0,3	0,5	1,3	0,1	0,1	0,3
Produtos de carvão e petróleo	0,1	0,1	0,3	0,0	0,1	0,2
Veículos motorizados e peças	-0,1	-0,3	-0,6	-1,7	-4,4	-8,7
Minerais não metálicos	-0,1	-0,3	-0,6	-0,1	-0,3	-0,6
Farmacêuticos	-0,1	-0,4	-0,7	0,5	1,3	3,4
Ferro e aço	-0,1	-0,5	-0,7	-0,2	-0,6	-0,6
Outras manufaturas	-0,2	-0,8	-1,8	-0,9	-2,5	-5,7
Equipamentos eletrônicos	-0,4	-1,0	-1,9	-2,3	-5,6	-10,3
Máquinas e equipamentos (exceto elétricos)	-0,5	-1,3	-2,0	-1,6	-3,9	-6,5
Químicos	-0,4	-1,3	-2,3	-0,6	-1,5	-2,8
Produtos de metal	-0,4	-1,1	-2,4	-1,7	-4,5	-9,5
Borracha e plástico	-0,5	-1,3	-2,7	-0,9	-2,4	-5,1
Produtos de couro e calçados	-0,9	-2,5	-5,9	-0,7	-2,1	-5,2
Equipamentos elétricos	-2,0	-5,1	-9,7	-3,7	-9,2	-17,5
Vestuário	-1,6	-4,7	-11,3	-1,1	-3,1	-7,4
Têxteis	-2,4	-6,5	-14,1	-2,8	-7,5	-16,2
Serviços	0,2	0,5	1,0	0,2	0,4	0,7

Elaboração dos autores.

Obs.: Variação acumulada até 2025, em comparação ao *baseline*.

Quanto aos efeitos da redução tarifária nos fluxos totais de comércio exterior dos países, as tabelas 7 e 8 mostram que haveria aumento tanto das exportações quanto das importações em quase todos os setores nos três cenários. Mas as taxas de variação seriam bem mais elevadas do lado das importações em quase todos os setores. No caso do Brasil, só não haveria aumento de exportação no setor têxtil, ao passo que as importações cresceriam em todos os setores – e a taxas de dois ou até três dígitos no cenário de redução de 100% da TEC –, com as notáveis exceções de petróleo, *minerais metálicos* e *serviços*. Na Argentina, também haveria crescimento generalizado das

exportações em todos os cenários, mas com quatro exceções importantes: *trigo*; *têxteis*; *veículos e peças*; e *borracha e plástico*. Nas importações, haveria forte alta em quase todos os setores com exceção de *petróleo*; *gás natural* e *serviços*.

TABELA 7

Impactos sobre a exportação de setores selecionados no Brasil e na Argentina

(Em %)

Setores	Brasil			Argentina		
	20%	50%	100%	20%	50%	100%
Trigo	2,0	5,1	11,9	-7,4	-18,0	-34,3
Carne suína e de aves	1,9	4,5	10,3	2,5	6,5	14,4
Laticínios	1,7	4,2	9,6	1,5	3,8	8,4
Carne bovina	1,5	3,6	8,1	1,5	4,1	8,9
Óleos vegetais	1,3	3,0	6,8	1,2	3,0	6,5
Arroz processado	1,1	2,8	6,3	1,6	4,1	9,0
Açúcar	0,9	2,2	4,8	1,1	2,9	6,2
Outros produtos alimentícios	0,7	1,6	3,7	0,6	1,6	3,6
Petróleo	0,2	0,6	1,2	1,4	3,7	7,7
Gás natural	0,2	0,7	1,4	0,2	0,4	0,8
Minerais metálicos	0,1	0,2	0,5	-0,0	-0,0	-0,1
Outros equipamentos de transporte	4,3	11,0	25,6	-0,9	-1,8	-0,2
Vestuário	2,2	6,2	16,9	0,1	1,5	9,3
Produtos de couro e calçados	2,3	6,1	15,9	3,8	10,2	24,8
Máquinas e equipamentos (exceto elétricos)	2,2	5,8	14,9	2,0	5,6	14,6
Equipamentos eletrônicos	2,0	5,5	14,7	4,4	11,9	28,4
Metais não ferrosos	2,1	5,2	11,9	3,5	9,1	20,9
Farmacêuticos	2,0	4,8	11,0	2,1	5,3	12,4
Madeira e derivados	1,6	4,0	9,1	2,5	6,5	14,8
Papel	1,6	3,8	8,7	0,2	0,6	2,2
Ferro e aço	1,6	3,8	8,7	1,4	3,7	8,7
Outras manufaturas	1,2	3,0	8,2	1,2	3,5	9,7
Equipamentos elétricos	0,5	1,9	7,8	-0,1	0,7	5,7
Produtos de metal	1,0	2,5	7,1	-0,3	-0,3	1,8
Químicos	1,1	2,8	6,7	0,1	0,5	2,0
Minerais não metálicos	0,9	2,1	5,1	0,6	1,5	3,6
Veículos motorizados e peças	0,1	0,3	1,9	-3,3	-8,1	-15,6
Borracha e plástico	-0,0	-0,1	1,2	-1,8	-4,3	-7,3
Produtos de carvão e petróleo	0,1	0,3	0,7	0,3	0,9	1,8
Têxteis	-1,3	-2,7	-1,6	-5,6	-12,5	-19,5
Serviços	0,9	2,1	4,9	1,5	3,9	8,6

Elaboração dos autores.

Obs.: Variação acumulada até 2025, em comparação ao *baseline*.

TABELA 8

Impactos sobre a importação de setores selecionados no Brasil e na Argentina

(Em %)

Setores	Brasil			Argentina		
	20%	50%	100%	20%	50%	100%
Carne suína e de aves	4,6	12,2	25,9	0,6	1,6	3,6
Óleos vegetais	3,9	10,2	22,2	3,3	9,4	23,5
Laticínios	2,5	7,3	18,3	3,4	9,2	21,5
Açúcar	5,3	14,1	31,1	3,9	10,3	22,2
Outros produtos alimentícios	1,8	4,9	10,3	1,3	3,5	7,3
Bebidas e tabaco	2,6	6,8	14,7	1,4	3,9	8,8
Gás natural	0,1	0,0	0,1	-0,0	-0,1	-0,2
Petróleo	-0,0	-0,1	-0,3	-0,7	-1,9	-3,8
Minerais metálicos	-0,2	-0,6	-0,9	0,3	0,8	1,8
Produtos de couro e calçados	15,6	45,6	118,9	9,9	30,2	82,3
Vestuário	14,9	43,5	113,7	13,9	40,5	106,2
Produtos de metal	8,1	22,0	50,2	4,5	12,4	28,8
Outras manufaturas	7,9	21,4	48,3	6,5	18,0	42,7
Têxteis	7,7	20,8	46,4	4,6	12,9	30,8
Equipamentos elétricos	5,6	14,7	31,4	1,0	2,8	6,4
Máquinas e equipamentos (exceto elétricos)	5,0	13,2	28,1	1,3	3,3	6,9
Borracha e plástico	4,7	12,5	27,6	2,6	7,1	16,5
Minerais não metálicos	4,8	12,6	27,3	1,8	4,8	10,5
Ferro e aço	4,2	11,1	24,0	0,5	1,3	3,3
Madeira e derivados	3,8	10,1	21,6	2,9	7,8	16,9
Papel	3,8	9,9	21,1	0,9	2,3	5,0
Equipamentos eletrônicos	3,2	8,4	17,3	1,2	3,0	6,2
Outros equipamentos de transporte	3,0	7,8	16,5	2,9	7,6	15,9
Veículos motorizados e peças	2,5	7,0	16,5	0,2	0,7	2,0
Farmacêuticos	2,0	5,1	10,2	1,2	3,1	6,2
Químicos	1,5	3,8	7,6	1,3	3,2	6,7
Metais não ferrosos	0,8	2,1	4,3	0,9	2,3	5,6
Produtos de carvão e petróleo	0,0	-0,0	0,1	-0,1	-0,3	-0,6
Serviços	-0,5	-1,3	-3,0	-1,0	-2,4	-5,1

Elaboração dos autores.

Obs.: Variação acumulada até 2025, em comparação ao *baseline*.

Sendo assim, a redução da TEC aumentaria a especialização da produção de ambos os países em *commodities* agrícolas e minerais, e prejudicaria bastante diversos setores da indústria de transformação – o que não surpreende, dadas as vantagens comparativas dos países e os problemas crônicos enfrentados por seus setores industriais. Ainda assim, haveria um aumento dos fluxos de exportação em quase todos os setores, pelo fato de que a queda de preço de insumos e bens de capital (por conta da redução tarifária) traria redução do custo de produção dos bens nos dois países, tornando-os relativamente mais baratos em comparação aos produzidos em outros países e estimulando as exportações. Quanto às importações setoriais, elas cresceriam em quase todos os setores, pelo efeito direto da redução das tarifas. No geral, ambos os países aumentariam seu grau de abertura, com crescimento da participação das exportações e importações no PIB, na produção e no consumo (final e intermediário).

Em que pese o ganho de exportação, a perda de produção na indústria de transformação explica a enorme resistência das organizações industriais de ambos os países à redução da TEC. O motivo de a resistência ser, atualmente, mais forte do lado da Argentina parece ser explicado pelo fato de a perda de produção em quase todos os setores ser maior na Argentina do que no Brasil, com diferença especialmente notável no caso da indústria automotiva, a qual também sofreria perdas de exportação.

3.4.3 Impactos sobre o comércio bilateral

Quando países formam uma área de livre comércio ou uma união aduaneira, como é o caso do Mercosul, um dos efeitos comumente relatados é o desvio de comércio. Como os países do bloco passam a ter acesso ao mercado dos parceiros em condições preferenciais, seus produtos se tornam relativamente mais baratos aos de países de fora do bloco, o que tende a aumentar suas exportações para os parceiros, substituindo parte do que antes era importado de terceiros países.

Quando as tarifas aplicadas pelos países do bloco ao resto do mundo são reduzidas, como no exercício feito neste estudo, o que tende a ocorrer é um movimento inverso ao desvio de comércio, ou seja, os países do bloco tendem a importar mais de terceiros países (cujos produtos tornaram-se relativamente mais baratos), substituindo parte do que antes era importado de outros membros do bloco.

Os gráficos 2 e 3 ilustram exatamente esse desvio de comércio inverso na relação comercial entre Brasil e Argentina. No caso do primeiro, o gráfico 2 mostra que, com redução de 20% da TEC, haveria queda de 4,7% das exportações para a Argentina e de 4,3% das importações do parceiro (medidas em US\$ correntes). Em compensação, as exportações para o resto do mundo cresceriam 1,2% e as importações 2,4%.

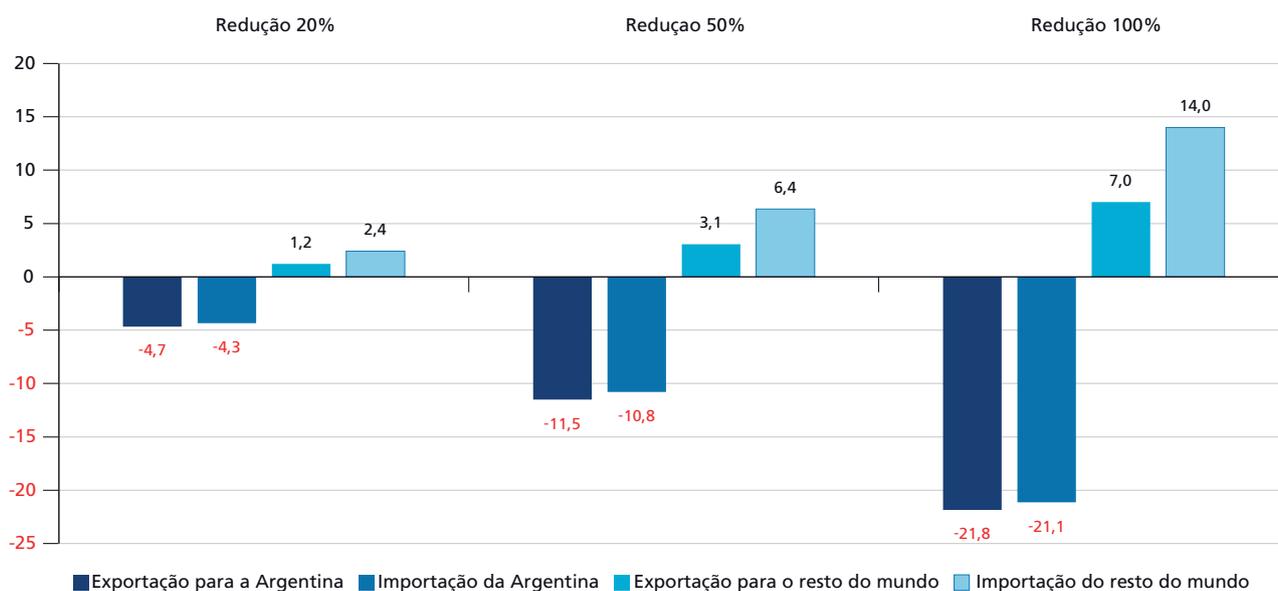
Em termos absolutos, as exportações para a Argentina se reduziriam em mais de US\$ 800 milhões e as importações em quase US\$ 700 milhões. Com o resto do mundo, haveria aumento de exportações da ordem de US\$ 4 bilhões e das importações de US\$ 7,6 bilhões. Ou seja, além do desvio de comércio inverso, haveria também criação de comércio, com elevação da participação das exportações e importações totais no PIB brasileiro – resultado comumente associado a processos de redução de barreiras ao comércio.

Nos demais cenários de redução tarifária, ocorreriam movimentos nas mesmas direções, porém com taxas mais elevadas. No caso da redução de 100%, o comércio do Brasil com a Argentina teria redução da ordem de 21% tanto nas exportações quanto nas importações, o que, em termos absolutos, corresponderia a perdas da ordem de US\$ 3 bilhões a US\$ 4 bilhões. Com o resto do mundo haveria crescimento de 7,0% das exportações (+ US\$ 22,8 bilhões) e de 14,0% das importações (+ US\$ 44,9 bilhões).

GRÁFICO 2

Impactos sobre as exportações e importações do Brasil para a Argentina e o resto do mundo

(Em %)



Elaboração dos autores.

Obs.: Variação acumulada até 2025, em comparação ao *baseline*.

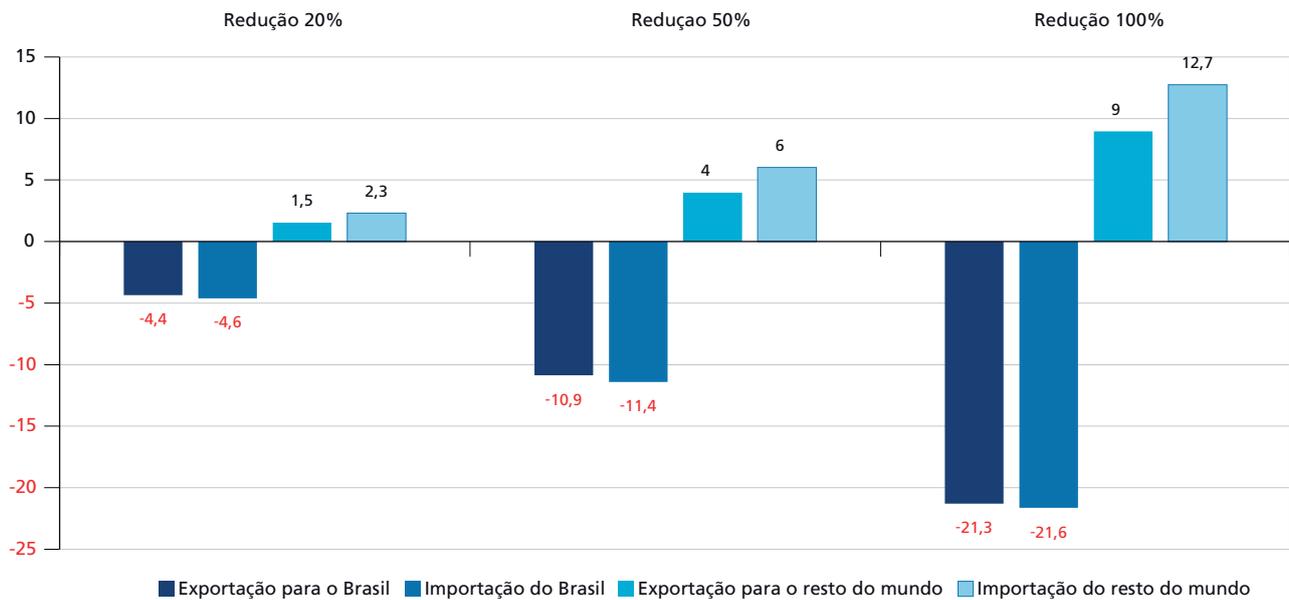
O quadro não é diferente quando se observam os impactos da redução tarifária sobre o comércio exterior da Argentina. O gráfico 3 mostra que, no cenário de redução de 20% da TEC, as exportações para o Brasil teriam queda de 4,4% e as importações recuariam 4,6%. Em contrapartida, as vendas para o resto do mundo cresceriam 1,5% e as importações aumentariam 2,3%. Em valores absolutos, haveria redução de mais de US\$ 600 milhões das exportações para o Brasil, mais do que compensada pelo aumento de US\$ 1 bilhão das vendas para o resto do mundo. Nas importações, a queda de US\$ 905 milhões daquelas provenientes do Brasil contrastaria com a expansão de US\$ 1,8 bilhão das compras oriundas do resto do mundo.

No cenário de redução tarifária de 100%, a queda das exportações para o Brasil seria de US\$ 3,2 bilhões (- 21,3%), ao passo que o aumento das vendas para o resto do mundo seria duas vezes maior, de US\$ 6,4 bilhões (+ 9,0%). As importações do Brasil teriam redução de US\$ 4,3 bilhões (- 21,6%), compensadas pelo aumento de US\$ 9,9 bilhões das compras do resto do mundo (+ 12,7%).

GRÁFICO 3

Impactos sobre as exportações e importações da Argentina para o Brasil e o resto do mundo

(Em %)



Elaboração dos autores.

Obs.: Variação acumulada até 2025, em comparação ao *baseline*.

Com relação aos fluxos de comércio por setor, a tabela 9 mostra que haveria queda generalizada das exportações do Brasil para a Argentina nos três cenários, com a notável exceção da indústria extrativa – embora esta registre fluxos bilaterais muito pequenos. Na verdade, quase toda a variação de exportações estaria associada a setores da indústria de transformação, que concentra atualmente mais de 90% do comércio entre os países. Em termos absolutos, haveria reduções mais expressivas nos setores de *veículos e peças*; *máquinas e equipamentos*; *equipamentos elétricos*; *químicos*. Atualmente, eles respondem por mais da metade do comércio bilateral e seriam também os que registrariam as maiores quedas de vendas para o país vizinho. Note-se que, em todos os setores, o aumento das exportações brasileiras para o resto do mundo seria bem maior do que a perda no mercado argentino – o que significa que, em nível setorial, a redução tarifária teria um efeito de criação de comércio com o mundo maior do que o efeito de desvio das vendas para a Argentina.

O único setor importante em que a criação de comércio seria relativamente pequena, de tal forma que o ganho de exportação para o resto do mundo seria pouco superior à perda de vendas para a Argentina, é o de veículos e peças. Este resultado evidencia não apenas o grau de importância do mercado argentino para o setor automotivo do Brasil, mas também a dificuldade que o país teria de redirecionar vendas para terceiros mercados.

TABELA 9

Impactos sobre as exportações do Brasil para a Argentina e o resto do mundo, em setores selecionados

(Em US\$ milhões)

Setores	Argentina			Resto do mundo		
	20%	50%	100%	20%	50%	100%
Total	-874,8	-2.164,2	-4.104,3	3.989,1	9.916,3	22.755,0
Agropecuária e alimentos	-13,0	-33,3	-66,7	817,2	1.973,3	4.443,6
Extrativa mineral	3,6	8,8	19,6	72,8	198,8	423,5
Veículos motorizados e peças	-245,1	-626,8	-1.263,4	257,1	669,9	1.564,8
Máquinas e equipamentos (exceto elétricos)	-119,4	-284,7	-509,8	365,2	933,6	2.171,2
Equipamentos elétricos	-106,6	-252,5	-446,4	132,1	340,2	811,6
Químicos	-82,5	-207,6	-399,0	255,8	632,4	1.426,6
Borracha e plástico	-48,6	-122,0	-237,6	47,4	118,1	281,1
Têxteis	-38,0	-92,1	-168,4	21,6	57,5	148,5
Equipamentos eletrônicos	-38,6	-91,6	-163,1	87,2	223,2	514,1
Produtos de metal	-35,0	-85,0	-156,4	71,0	173,5	405,1
Ferro e aço	-29,6	-74,6	-144,9	252,2	618,4	1.391,7
Metais não ferrosos	-22,9	-59,0	-113,8	269,0	657,5	1.498,4
Demais indústrias de transformação	-99,2	-243,7	-243,7	846,6	2.138,9	4.976,3
Serviços	-0,0	-0,2	-0,3	493,8	1.181,1	4.976,3

Elaboração dos autores.

Obs.: Variação acumulada até 2025, em comparação ao *baseline*.

Quanto às exportações argentinas por setor, a tabela 10 mostra que também haveria queda generalizada das vendas para o Brasil nos três cenários de redução tarifária. Cerca de dois terços da redução total estaria relacionada ao setor de veículos e peças, cujas vendas chegariam a ter uma contração de mais de US\$ 2 bilhões no cenário com redução tarifária de 100%. Mais notável que isso é que as exportações deste setor para o resto do mundo aumentariam em montante muito menor do que a queda das vendas para o Brasil. Em outras palavras, não haveria criação de comércio, e as exportações do setor sofreriam duramente com o efeito desvio de comércio inverso. Trata-se, assim, de um setor para o qual a redução ou eliminação das preferências tarifárias no âmbito do Mercosul teria efeito fortemente negativo no país.

TABELA 10

Impactos sobre as exportações da Argentina para o Brasil e o resto do mundo, em setores selecionados

(Em US\$ milhões)

Setores	Brasil			Resto do mundo		
	20%	50%	100%	20%	50%	100%
Total	-661,6	-1.646,5	-3.225,9	1.086,8	2.834,6	6.368,1
Agropecuária e alimentos	-53,0	-131,6	-262,9	278,2	720,2	1.558,0
Extrativa mineral	-0,0	-0,1	-0,0	6,4	17,3	35,3
Veículos motorizados e peças	-440,6	-1.107,5	-2.201,7	78,1	206,4	479,3
Químicos	-58,5	-143,6	-275,8	65,4	171,0	386,3
Borracha e plástico	-20,6	-50,4	-96,4	4,3	12,1	32,4
Máquinas e equipamentos (exceto elétricos)	-18,7	-45,3	-85,3	41,6	110,6	255,3
Têxteis	-16,4	-38,4	-68,2	2,7	7,7	20,3
Demais indústrias de transformação	-56,8	-137,4	-252,0	338,2	891,9	2.064,7

(Continua)

Setores	Brasil			Resto do mundo		
	20%	50%	100%	20%	50%	100%
Serviços	3,0	7,8	16,4	272,1	697,3	1.536,5

Elaboração dos autores.

Obs.: Variação acumulada até 2025, em comparação ao *baseline*.

O mesmo ocorreria, embora em magnitude bem inferior, nos setores de *borracha e plástico* e de *têxteis*. Em *químicos; máquinas e equipamentos; e demais setores da indústria de transformação* (notadamente *produtos de metais não ferrosos; couro e calçados; farmacêutico; e ferro e aço*) o aumento das exportações para o resto do mundo compensaria largamente a queda das vendas para o Brasil.

Finalmente, a tabela 11 mostra que a redução tarifária causaria impacto negativo no saldo comercial do Brasil com a Argentina – que hoje é amplamente superavitário –, mas com magnitudes relativamente pequenas nos três cenários. Apenas nos setores da *agropecuária e alimentos; indústria extrativa; e veículos e peças*, o Brasil obteria um saldo comercial maior em resposta à redução tarifária.

TABELA 11

Impactos sobre o saldo comercial do Brasil com a Argentina, em setores selecionados

(Em US\$ milhões)

Setores	Argentina		
	20%	50%	100%
Total	-213,2	-517,7	-878,4
Agropecuária e alimentos	40,1	98,4	196,2
Extrativa mineral	3,6	8,8	19,6
Veículos motorizados e peças	195,5	480,6	938,3
Máquinas e equipamentos (exceto elétricos)	-100,7	-239,4	-424,5
Equipamentos elétricos	-100,8	-238,7	-421,3
Químicos	-24,1	-64,0	-123,2
Borracha e plástico	-28,0	-71,7	-141,3
Têxteis	-21,6	-53,7	-100,3
Equipamentos eletrônicos	-36,3	-86,0	-152,5
Produtos de metal	-28,9	-70,4	-129,3
Ferro e aço	-22,7	-57,9	-113,3
Metais não ferrosos	-14,6	-38,4	-76,9
Demais indústrias de transformação	-71,8	-177,5	-333,5
Serviços	-3,0	-8,0	-16,6

Elaboração dos autores.

Obs.: Variação acumulada até 2025, em comparação ao *baseline*.

3.4.4 Avaliação geral

Em síntese, a redução da TEC do Mercosul traria resultados macroeconômicos positivos tanto para o Brasil quanto para a Argentina, ainda que mais significativos para o primeiro do que para o segundo, e agiria no sentido de aumentar a especialização produtiva de ambos os países, na direção de *commodities* agrícolas e minerais. A maioria dos setores da indústria de transformação teria queda de produção, especialmente aqueles mais intensivos em mão de obra e em tecnologia. Os fluxos totais de comércio exterior dos dois países teriam aumentos expressivos, principalmente do lado das importações, que cresceriam a taxas de dois ou até três dígitos em diversos setores. Mas haveria também aumento generalizado das exportações, mesmo em setores nos quais os países não detêm vantagens

comparativas. Isso seria resultado da redução do custo de produção nos países, *vis-à-vis* o resto do mundo, propiciado pela queda das tarifas de importação.

O impacto mais notável da redução da TEC, contudo, seria sobre os fluxos de comércio bilateral. Haveria queda das exportações de um país para o outro em praticamente todos os setores, especialmente na indústria de transformação. Tal queda, porém, seria mais do que compensada pelo aumento do comércio com o resto do mundo em quase todos os casos. Em outras palavras, a redução tarifária provocaria um desvio de parte do comércio bilateral para o comércio com outros países, cujos produtos se tornariam relativamente mais baratos. Mas haveria também criação de comércio, de forma que o aumento das exportações e importações realizadas com o resto do mundo seria bem maior do que a redução do comércio entre os dois países.

Setorialmente, o caso mais notável é de veículos e peças, o mais importante no comércio bilateral atualmente e que está sujeito a um nível tarifário muito elevado. Com a redução da TEC, o Brasil ainda seria capaz de redirecionar exportações para outros países, tendo um pequeno ganho líquido. Contudo, a Argentina perderia volume considerável de vendas para o Brasil e recuperaria apenas uma fração delas nas exportações para outros países.

4 FONTES DE FINANCIAMENTO

4.1 BNDES

Um elemento central a ser considerado nas relações bilaterais entre Brasil e Argentina foi a promoção de linhas de financiamento do BNDES para a exportação de bens e serviços brasileiros para o país vizinho. Durante anos o banco consolidou-se como importante instrumento de política externa, que também contribui para a internacionalização de empresas brasileiras. Tudo isso ocorreu, sobretudo, a partir da criação de linhas de crédito BNDES-Exim e Pré-embarque.

Somadas as operações de financiamento das exportações de bens e serviços de engenharia, na modalidade pós-embarque, realizadas pelo BNDES entre 1998 e 31 de janeiro de 2021, a Argentina foi o país que concentrou o maior número de operações.²¹

A tabela 12 refere-se às operações do BNDES de apoio à exportação de bens de empresas brasileiras. Com a Argentina, houve 342 operações e figuram entre as companhias apoiadas pelo banco: a Máquinas Agrícolas Jacto S/A, a Volvo do Brasil Veículos LTDA, a Perfipar S/A, a Marcopolo S/A, a Kepler Weber S/A, a Bomag Marini Equipamentos LTDA, a Alstom Hydro Energia Brasil LTDA, a CNH Industrial Brasil LTDA, a Embraer S/A, a Confab Industrial, a A Carnevalli Cia LTDA, a ABB Power Grids Brasil LTDA, a Alfa Laval Aalborg Indústria e Comércio LTDA, a Armco Staco S/A, a Atlas Copco Brasil LTDA, a Indústrias Romi S/A, a JCB do Brasil LTDA, a Zanini Indústria e Montagens LTDA e muitas outras.

Em relação ao porte das empresas brasileiras que exportaram bens à Argentina, no período considerado, destacaram-se: 311 grandes, 57 médias, 10 pequenas e 4 micro. Do total das 382 operações de financiamento de exportações destinadas à Argentina, dezesseis tiveram o CCR da Aladi como tipo de garantia. As operações que utilizaram o CCR tiveram, em média, valores muito superiores às demais e, possivelmente, sequer seriam realizadas sem o uso do convênio Aladi.

TABELA 12

Operações de exportação pós-embarque: bens (1998-2021)

País de destino das exportações	Número de operações (por país)
Paraguai	441
Argentina	382
Equador	188
Estados Unidos	100
Chile	81
Diversos	80
Peru	70

(Continua)

21. No total de 2.226 operações, ela concentrou 822.

País de destino das exportações	Número de operações (por país)
Cuba	59
Uruguai	41
México	33
República Dominicana	21
Bolívia	14
Angola	11
Nicarágua	10
Venezuela	9
Guiné Equatorial	8
Jamaica	7
El Salvador	6
Alemanha	3
Canadá	3
Espanha	2
Moçambique	2
Países Baixos (Holanda)	2
Guatemala	1
Total	1.574

Fonte: BNDES. Disponível em: <<https://bit.ly/3HymzoV>>. Elaboração dos autores.

A tabela 13 refere-se aos países que receberam operações do BNDES de apoio à exportação de serviços entre 1998 e janeiro de 2021. Do total de 652 operações realizadas pelo banco nessa modalidade, 440 tiveram a Argentina como país de destino. Figuraram entre as empresas brasileiras apoiadas pelo banco: a Construtora Norberto Odebrecht S/A (com 370 operações), a Construções e Comércio Camargo Correa S/A (65), Confab Industrial S/A (3), Bureau de Projetos e Consultoria LTDA (1) e Construtora OAS S/A (1). Ainda segundo os dados do BNDES, todas as operações de serviços destinados à Argentina contemplaram empresas brasileiras de grande porte.

TABELA 13

Operações de exportação pós-embarque: serviços (1998-2021)

País de destino das exportações	Número de operações (por país)
Argentina	440
Angola	84
Equador	42
Uruguai	41
República Dominicana	20
Cuba	6
Venezuela	6
Moçambique	3
Gana	2
Paraguai	2
Peru	2
Costa Rica	1
Guatemala	1
Honduras	1

(Continua)

(Continuação)

País de destino das exportações	Número de operações (por país)
México	1
Total	652

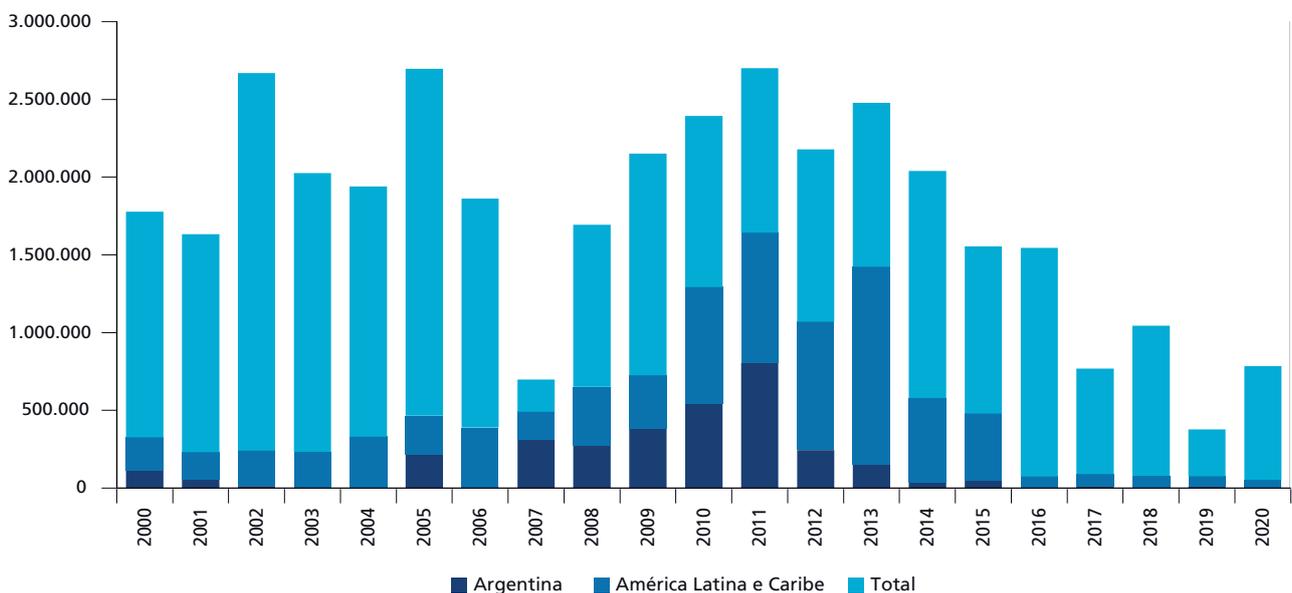
Fonte: BNDES. Disponível em: <<https://bit.ly/3HymzoV>>.
Elaboração dos autores.

Apesar de ter sido o destino do maior número de operações de financiamento de bens (segundo) e serviços (primeiro) do BNDES, na modalidade pós-embarque, a Argentina não foi a maior destinatária dos desembolsos do banco. O gráfico 4 possibilita comparar os desembolsos recebidos pela Argentina, entre 2000 e 2020, em relação ao montante total que o BNDES despendeu no período.

GRÁFICO 4

Desembolsos do BNDES na modalidade pós-embarque, por destinos selecionados das exportações financiadas (2000-2020)

(Em US\$ mil)



Fonte: BNDES. Disponível em: <<https://bit.ly/3HymzoV>>.
Elaboração dos autores.

TABELA 14

Acumulado dos desembolsos do BNDES (pós-embarque), por destino das exportações (1998-2020)

Países	Acumulado dos desembolsos do BNDES (pós-embarque) por destino das exportações (US\$ mil)	(%)
Estados Unidos	18.817.110	47,9
Argentina	3.501.972	8,9
Angola	3.397.624	8,7
Venezuela	2.223.298	5,7
Países Baixos	1.468.402	3,7
República Dominicana	1.443.322	3,7
Equador	946.737	2,4
Cuba	882.801	2,2
Peru	653.321	1,7
Reino Unido	644.746	1,6
Polônia	548.830	1,4

(Continua)

Países	Acumulado dos desembolsos do BNDES (pós-embarque) por destino das exportações (US\$ mil)	(%)
Chile	511.729	1,3
México	456.818	1,2
Espanha	388.050	1,0
França	331.927	0,8
Itália	256.090	0,7
Canadá	254.514	0,6
Ilhas Cayman	243.385	0,6
Paraguai	242.598	0,6
Irlanda	205.432	0,5
Moçambique	188.332	0,5
Guatemala	167.895	0,4
Bolívia	154.876	0,4
Gana	153.606	0,4
El Salvador	153.041	0,4
Uruguai	111.786	0,3
China	106.505	0,3
Noruega	89.987	0,2
Japão	80.080	0,2
Colômbia	76.256	0,2
Bielorrússia	72.132	0,2
Honduras	59.443	0,2
Panamá	55.023	0,1
África do Sul	52.061	0,1
Cazaquistão	50.552	0,1
Costa Rica	48.294	0,1
Suíça	39.108	0,1
Emirados Árabes Unidos	36.000	0,1
Portugal	32.856	0,1
Montenegro	32.443	0,1
Jamaica	23.903	0,06
Nigéria	16.382	0,04
Guiné Equatorial	11.140	0,03
Nicarágua	6.453	0,02
Suécia	5.964	0,02
Zimbábue	1.251	0,003
Alemanha	483	0,001
Bahamas	217	0,001
Total	39.244.777	100

Fonte: BNDES. Disponível em: <<https://bit.ly/3HymzoV>>.
Elaboração dos autores.

Na tabela 14, pode-se avaliar o acumulado dos desembolsos realizados pelo BNDES, na modalidade pós-embarque, por destino das exportações financiadas nas duas últimas décadas. Apesar de a Argentina ocupar a segunda

colocação entre os principais destinos, com US\$ 3,5 bilhões (8,9%), há uma considerável distância em relação à primeira colocação, ocupada pelos Estados Unidos com US\$ 18,8 bilhões (47,9%).

4.2 Convênio de Créditos Recíprocos da Aladi

Em 1960, no âmbito da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), foi criado o Acordo de Pagamentos e Créditos Recíprocos. Somente em 1982, depois da constituição da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), o CCR assumiu a nomenclatura atual. Desde o princípio, o sistema foi integrado por Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela e República Dominicana.

O convênio tem como finalidade estabelecer uma cooperação entre os bancos centrais com o objetivo de construir a integração financeira e monetária. O CCR funciona da seguinte forma: os bancos centrais dos países signatários se comprometem a aceitar débitos (e créditos) provenientes de operações de importação (e exportação). Os débitos e os créditos de todos os países são compensados multilateralmente a cada quadrimestre, no último dia útil dos meses de abril, agosto e dezembro, de forma que só são efetivamente transferidos os saldos resultantes. A compensação multilateral dos pagamentos é centralizada no Banco de La Reserva del Peru, que recebe os registros, transmite os saldos e permite a redução das transferências de divisas entre os países participantes.

Em 1991, foi introduzido ao CCR o Programa Automático de Pagamento (PAP), que permite, aos países sem liquidez no momento, a compensação de jogar as suas dívidas para o quadrimestre seguinte, com os bancos centrais signatários do convênio compartilhando os riscos de *default*. Há, também, o sistema de garantias, que, na prática, transfere os riscos comerciais e políticos do financiamento do credor para os bancos centrais. Estes, em contrapartida, têm autonomia para definir a parcela de risco a que se submetem, podendo restringir as operações e a extensão das garantias oferecidas pelo convênio (Pinto e Severo, 2011).

O CCR teve sua função potencializada nos momentos de crise de liquidez internacional e escassez de divisas, sobretudo durante a década de 1980. Chegou a representar 90,9% das importações intrarregionais em 1989. Na década de 1990, o novo ciclo de liquidez e as reformas nos sistemas financeiros dos países da região tornaram mais fácil e barato tomar empréstimos do que realizar operações pelo CCR, o que ajudou a debilitar o instrumento. Com o aumento dos fluxos internacionais de capitais a partir dos anos 1990, o convênio debilitou-se progressivamente e quase desapareceu. A participação do CCR nas importações intrarregionais foi reduzida de forma substancial devido ao processo de internacionalização do sistema financeiro na América do Sul, do maior acesso à liquidez internacional e ao fim da obrigatoriedade do uso do convênio.

Além das restrições, proibições ou desestímulos dos organismos financeiros internacionais, nota-se que no geral os países só ativam iniciativas desse tipo quando há extrema dificuldade para obter divisas. Por sua vez, os países tendem a preferir receber os pagamentos à vista em vez de carregar dívidas alheias durante quatro ou oito meses. Esse é o caso, sobretudo, das economias com elevados *superávits* no comércio regional, como a do Brasil.

Além disso, em 2000, foi determinada a redução da assunção de risco país e bancário pelo Banco Central do Brasil (BCB), limitando as operações cursadas no CCR para pagamento e recebimento de até 360 dias e determinando a exigência de recolhimento antecipado dos pagamentos de importações superiores a US\$ 100 mil originadas fora do Mercosul, do Chile e da Bolívia. Com isso, o Brasil passou a utilizar menos o convênio. O Banco Central da Argentina (BCRA) adotou uma prática similar. Por este motivo, em 2003, as operações por meio do convênio representavam apenas 1,5% das importações intrarregionais (Severo, 2011).

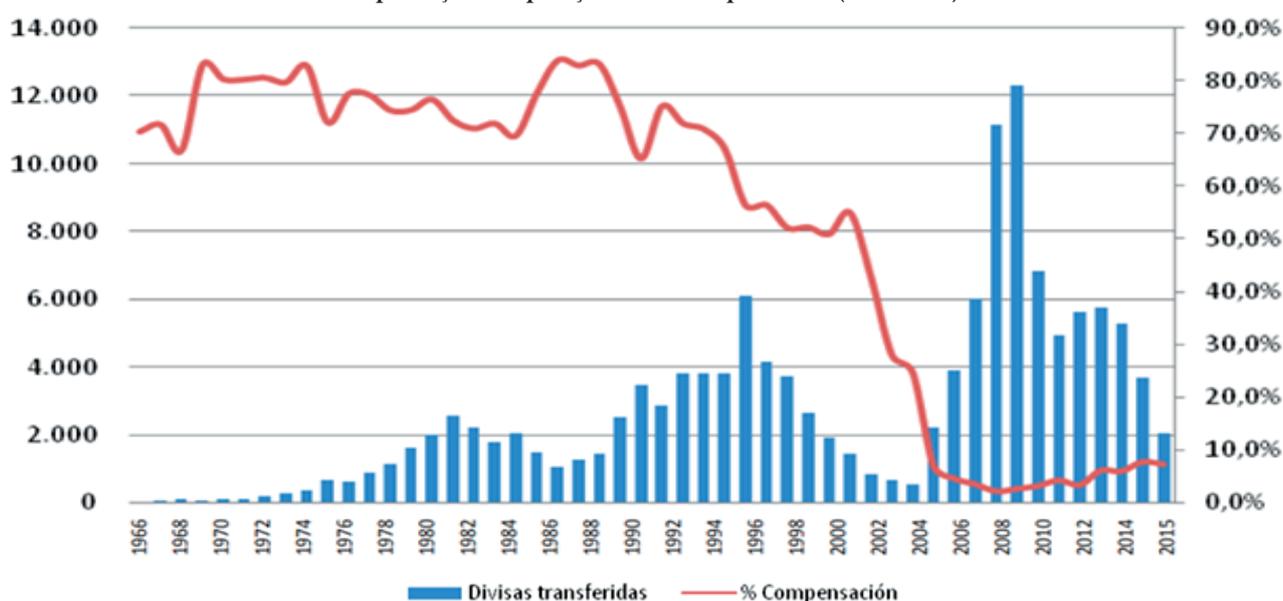
Apesar das restrições a que o CCR foi submetido durante os anos 1990, “entre 1966 e 2004, o convênio possibilitou que quase um quarto do comércio regional fosse feito sem transferência de divisas entre bancos centrais” (Baumann, 2009, p. 6). É importante entender que a menor utilização das moedas conversíveis por parte dos países conveniados não depende somente da participação do CCR nas importações, mas sim, essencialmente, do chamado *grau de compensação* das operações realizadas pelo instrumento. Esse grau representa efetivamente quantos dólares os países deixaram de usar nas transações. Ou seja, se o grau de compensação for pequeno, as operações servem, única e exclusivamente, para financiar os países deficitários durante quatro ou oito meses.

A partir de 2003, houve duas mudanças que tiveram como resultado uma recuperação na utilização do convênio: a flexibilização, por parte do BCB, das restrições referentes ao valor e ao prazo das operações pelo CCR, bem como o uso intensivo do convênio por parte da Venezuela. Em 2007, a participação do CCR nas importações intrarregionais foi de 2% e, em 2008, havia subido para 8,8%. Apesar da melhoria da utilização, o mecanismo continuou sendo subuti-

lizado como forma de compensação. Entre 2010 e 2015, a média compensada foi crescente e próxima dos 7% (Aguirre, Narváez e Sancho, 2016, p. 11). Ou seja, 93% das transações foram pagas em divisas.

GRÁFICO 5

Divisas transferidas e compensação de operações cursadas pelo CCR (1966-2015)



Fonte: Aladi. Disponível em: <<https://bit.ly/3ouYMyV>>.

Obs.: 1. A página oficial da Aladi parou de divulgar os informes quadrimestrais sobre a utilização do CCR. Por esse motivo, com base em Aguirre, Narváez e Sancho (2016), utilizaram-se os dados até 2015.

2. Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

O gráfico 5 explicita que, embora tenha aumentado a utilização do CCR nos últimos anos, o grau de compensação diminuiu. Isso se deve, sobretudo, à concentração do fluxo total de recursos pelo convênio nas importações venezuelanas e ao elevado desequilíbrio comercial da região. Para que o instrumento volte a ser mais do que apenas um mecanismo de financiamento de curto prazo, é preciso que outros países realizem novas operações pelo CCR e haja menos assimetrias nas relações. Ainda que tenha perdido muito de sua importância durante a década de 1990, o instrumento teve um papel decisivo na crise da dívida dos anos 1980, uma vez que chegou a cobrir até 90,9% das importações intra-Aladi e a atingir um grau de compensação de 84% (Severo, 2011).

Segundo Feres (2020, p. 16), na década de 2000, o convênio voltou a ser utilizado de forma lenta, estimulado principalmente pelas exportações de serviços de engenharia vinculadas a financiamentos do programa BNDES-Exim. A reativação foi animada por fatores como a forte demanda venezuelana, a recuperação econômica da Argentina e o ímpeto de construtoras brasileiras. A combinação BNDES-CCR fomentou obras de infraestrutura, estimulou a cadeia produtiva brasileira e facilitou o pagamento das iniciativas realizadas nos países vizinhos.

Há pelo menos três argumentos favoráveis ao CCR como elemento fundamental para a integração regional. O primeiro, ele expande o comércio e estimula a demanda por infraestrutura. O segundo, sua maior e melhor utilização pode acarretar a liberação de recursos financeiros para a aplicação em gastos de outra natureza, como investimentos na área social, na indústria ou na infraestrutura. O terceiro, o CCR serve como garantia e blindagem tanto para exportadores quanto para importadores envolvidos. Caso a utilização do convênio fosse maior, claramente a economia de divisas e a integração comercial, industrial, financeira e de infraestrutura seriam muito mais robustas.

Em abril de 2019, uma nota por parte do BCB anunciou a paralisação da utilização brasileira do convênio. Provavelmente seja necessário adequar e modernizar o instrumento, que pode contribuir de forma decisiva no cenário de reativação econômica pós-covid.

4.3 Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul

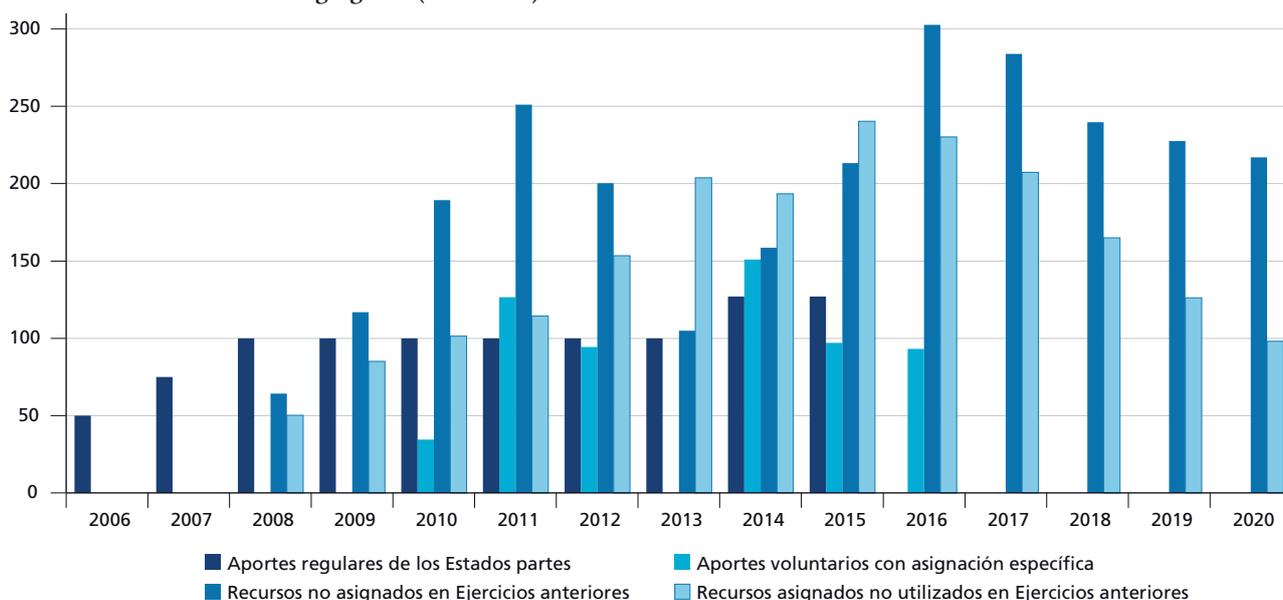
O caso do Focem foi exitoso para seus objetivos iniciais, ainda que possa ser bastante aprimorado. Os recursos do fundo são oriundos de contribuições regulares dos países-membros do Mercosul, totalizando US\$ 100 milhões anuais: o Brasil depositava 70% do total, a Argentina 27%, o Uruguai 2% e o Paraguai 1%.

Em relação à distribuição dos recursos entre os Estados-parte, foi estabelecida uma lógica inversa, a fim de privilegiar as economias menores. Os projetos apresentados pelo Paraguai deveriam receber 48% dos recursos; Uruguai, 32%; Argentina e Brasil, 10% cada. Com a entrada da Venezuela no bloco, em 2012, ficou definido que o novo membro seria responsável por contribuir com US\$ 27 milhões anuais para o Focem. Assim, o fundo teria US\$ 127 milhões anuais.

Nos primeiros quinze anos de existência do Focem, entre 2006 e 2020, foram aprovados 53 projetos, sendo mais de US\$ 1,1 bilhão do próprio fundo e outros US\$ 617 milhões de outras fontes (como Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, Banco de Desenvolvimento da América Latina – CAF, Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata – Fonplata e recursos próprios de governos locais). O Brasil destinou ao Focem, entre 2006 e 2016, 79,5% do valor total, mais do que o previsto; a Argentina garantiu 15,4%; a Venezuela, que contribuiu apenas em 2014 e 2015, 3,3%; o Uruguai, 1,1%; e o Paraguai, 0,6%. Com resultados melhores do que o inicialmente planejado, Paraguai e Uruguai receberam 94% do total dos recursos (Severo e Lima, 2020).

GRÁFICO 6

Focem: receitas desagregadas (2006-2020)



Fonte: Focem.
Elaboração dos autores.

No caso da Argentina, as contribuições do Focem chegaram a US\$ 46,7 milhões e os valores mobilizados totalizaram US\$ 69,5 milhões. O projeto que mais recebeu recursos foi a *Interligação em 132 kV Iberá ET – Paso de los Libres Norte ET*. Essa obra, concluída em 2014, recebeu US\$ 23,7 milhões em contribuições do fundo e outros US\$ 10,5 milhões de fontes locais. De acordo com informações oficiais, o trecho de 70 km possibilita a interligação com o corredor do rio Uruguai e o fechamento do anel energético.

Conforme se observa no gráfico 6, o primeiro orçamento do fundo foi aprovado em dezembro de 2006, anunciando uma contribuição total de US\$ 125 milhões (Brasil, US\$ 87,5 milhões; Argentina, US\$ 33,75 milhões; Uruguai, US\$ 2,5 milhões; e Paraguai, US\$ 1,25 milhão), referente a depósitos de US\$ 50 milhões em 2006 (50% das contribuições anuais) e US\$ 75 milhões em 2007 (75% das contribuições anuais). Portanto, as contribuições regulares anuais de US\$ 100 milhões ocorreram de 2008 a 2013. Com a entrada da Venezuela no Mercosul e no fundo, as contribuições somaram US\$ 127 milhões em 2014 e 2015. No entanto, como fruto do processo de esfriamento das iniciativas de integração regional, desde 2016, os países-membros deixaram de fazer seus depósitos anuais (Severo e Lima, 2020).

É possível, portanto, afirmar que ocorreram três períodos distintos do Focem: entre 2006 e 2010, uma fase de adaptação e acúmulo de recursos; entre 2011 e 2015, de injeção de financiamento; e pós-2015, caracterizado pela suspensão das contribuições financeiras dos países. No fim de 2019, o Focem entrou em um novo formato institucional, agora vinculado ao Fonplata, que assumiu a administração fiduciária de seus recursos financeiros. Esse avanço institucional recente fortalece tanto o Focem quanto o Fonplata. Na recuperação pós-covid-19, os países do Mercosul precisam ainda mais de instrumentos ágeis de financiamento de infraestrutura, promoção do desenvolvimento e coesão social. O Focem segue útil e necessário.

4.4 O sistema de moedas locais do Mercosul

O SML é um mecanismo financeiro bilateral opcional, que permite aos países signatários utilizarem suas próprias moedas nas transações comerciais entre si, sem a necessidade de usar divisas. O objetivo principal é fazer com que exportadores e importadores diminuam os custos de transação decorrentes da conversão cambial. A redução da demanda por dólares nas operações pode contribuir para atenuar o histórico problema de restrição cambial (Severo, 2011).

A operação desse mecanismo de financiamento de curto prazo entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai se dá por meio de acordos e regulamentos firmados, bilateralmente, entre os bancos desses países: BCRA, BCB, Banco Central do Paraguai (BCP) e Banco Central do Uruguai (BCU). As operações permitem a realização de pagamentos relativos ao comércio internacional de bens e serviços associados a essas operações, como fretes e seguros. Igualmente é possível fazer pagamentos vinculados a aposentadorias e pensões.

O acordo entre Argentina e Brasil foi o primeiro a ser assinado, em setembro de 2008. Argentina e Uruguai assinaram em junho de 2015; e Argentina e Paraguai só o fizeram em outubro de 2019. O acordo entre Brasil e Uruguai é datado de outubro de 2014; e entre Brasil e Paraguai, abril de 2016. Paraguai e Uruguai consolidaram formalmente seu sistema em outubro de 2015 (Severo, 2021). Na prática, o SML funciona como um programa de compensação e liquidação bilateral, cujas principais finalidades são as resumidas adiante.

- 1) Reduzir as transferências cambiais.
- 2) Promover a integração financeira, aumentando as transações diretas em moedas nacionais.
- 3) Reduzir os custos dos importadores e exportadores com transações financeiras, liberando-os das operações cambiais, a fim de promover, sobretudo, a participação das pequenas e médias empresas (PMEs) no comércio bilateral.

TABELA 15

Utilização do SML no comércio bilateral Brasil-Argentina (2008-2020)

(Em US\$)

Ano	Taxa de câmbio	Exportações	Importações
2008	1,83	5.386.794	716.146
2009	2	225.801.514	2.151.052
2010	1,76	711.640.376	5.111.702
2011	1,68	969.075.247	5.216.057
2012	1,95	1.165.403.263	8.822.930
2013	2,16	1.196.444.060	4.878.404
2014	2,35	982.944.394	2.138.873
2015	3,33	751.760.629	11.278.171
2016	3,49	707.689.617	6.238.443
2017	3,19	733.677.958	1.282.025
2018	3,65	683.960.618	892.221
2019	3,95	506.828.324	2.070.243
2020	5,16	352.918.419	1.085.159

Fontes: Banco Central do Brasil. Disponível em: <<https://bit.ly/3owwN1D>>; e Ipea-data. Disponível em: <<https://bit.ly/34F5Y4e>>. Elaboração dos autores.

Com relação ao uso do SML entre Brasil e Argentina, é possível apontar que, apesar dos acordos firmados entre os bancos centrais de cada um dos países, a sua utilização ainda é incipiente e há ampla margem para a expansão das transações mediante convênio. A participação das operações realizadas com moedas locais no total do comércio bilateral varia consideravelmente ano a ano – com crescimento, no caso das exportações brasileiras até 2013, e pouca expansão no caso das importações. Note-se, portanto, que prevalece um claro desequilíbrio na utilização que cada país dá ao sistema, reflexo dos diferentes incentivos concedidos para estimular a sua adoção pelas empresas. Isso é prejudicial, ao reduzir o grau de compensação e aumentar a necessidade do uso de moeda estrangeira.

Os esforços para uma maior utilização do SML na Argentina e no Brasil podem estar vinculados à sua associação com agências de promoção do comércio, de investimentos (como a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos – Apex-Brasil) e de capacitação técnica profissionalizante (como o Sebrae), entre outras. Assim, seria estimulado o maior uso do mecanismo por parte de PMEs, que poderiam reduzir elevados custos com transações financeiras e cambiais.

5 INVESTIMENTO DIRETO BILATERAL

Antes de analisar as relações de investimento direto externo (IDE) entre Brasil e Argentina, cabe fazer algumas ponderações sobre os dados aqui utilizados. Estatísticas de IDE são notoriamente deficientes, especialmente quando comparadas às de comércio exterior, que são baseadas em registros aduaneiros. De fato, os registros de operações (fluxos de IDE) pelos bancos centrais, bem como as compilações dos estoques de IDE não necessariamente refletem de forma adequada a dimensão do engajamento das empresas de um país no território de outro país. A mensuração dos estoques de IDE, acumulados ao longo do tempo, é afetada por variações cambiais, assim como pela valorização ou desvalorização dos ativos em moeda nacional. Isso é particularmente problemático em países como Brasil e Argentina, que padecem de elevada volatilidade macroeconômica. Mesmo os fluxos de IDE podem não refletir fielmente a dimensão das atividades das empresas estrangeiras, uma vez que estas podem financiar suas atividades recorrendo ao sistema financeiro do país hospedeiro. As estatísticas publicadas também padecem, frequentemente, de falta de padronização, o que dificulta a análise longitudinal e a comparação com outros países, assim como o cruzamento com outras bases de dados. Em parte, isso se deve ao reduzido número de empresas com investimento externo, o que impede a divulgação de dados desagregados por motivos de sigilo. Finalmente, cabe mencionar que, devido ao fato de os investimentos serem comumente alocados no setor/gênero da atividade principal da empresa investida, a distribuição setorial pode conter distorções, especialmente se as empresas forem muito verticalizadas.

O que leva uma empresa a investir no exterior? Entre os motivos sugeridos pela literatura estão: i) vender mais; ii) comprar melhor; iii) progredir; e iv) escapar de condições desfavoráveis em seu país de origem (Cuervo-Cazurra, Narula e Un, 2015). Ou seja, empresas partem para o exterior em busca de novos mercados; de acesso a insumos, como matérias-primas e mão de obra, a custos mais baixos; e de acesso a ativos que possam ampliar suas vantagens competitivas, tais como redes de distribuição, universidades e centros de pesquisa. Embora em tese qualquer empresa possa investir no exterior, um investimento de tal natureza tende a ser sustentável ao longo do tempo apenas quando a empresa possui o que Dunning (1988) chama de vantagens proprietárias, decorrentes do acesso diferenciado a ativos que possam contrabalançar o custo de operar em um ambiente menos familiar. Esses ativos englobam informação e conhecimento privados, técnicas de produção, métodos gerenciais, marcas, reputação de qualidade e confiabilidade, redes de colaboração, entre outros. Conforme o modelo de Upsalla (Johanson e Vahlne, 1977), desenvolvido a partir da experiência histórica das multinacionais suecas, as empresas tendem a se internacionalizar de forma gradual, em termos de comprometimento de recursos: primeiramente, por meio de exportações; em um segundo momento, estabelecendo centros de distribuição e atividades de vendas no exterior; até finalmente realizar produção local. Em termos geográficos, a expansão também seria gradual: inicialmente, em países próximos, tanto do ponto de vista espacial quanto cultural, ampliando para países mais distantes à medida que a empresa fosse acumulando experiência internacional.

Considerando o que pode ser chamado de *mainstream* da literatura sobre empresas multinacionais (EMNs) e IDE, pode-se inferir que as EMNs brasileiras e argentinas tenderiam a surgir em setores e indústrias nos quais estes países possuem vantagens comparativas – naturais ou criadas – e os investimentos tenderiam a se concentrar, ao menos no início, em países mais próximos. Nestes países, as principais motivações do IDE tenderiam a ser a exploração do mercado local e o acesso a recursos naturais – investimentos em busca de mão de obra mais barata seriam pouco prováveis, dado que o diferencial de renda *per capita* não é tão significativo entre os países sul-americanos, com poucas exceções. Poderia haver investimentos em países de alta renda, mas neste caso a principal motivação tenderia a ser o acesso a ativos estratégicos, como marcas, canais de distribuição, redes de pesquisadores, entre outros.

Ao menos nas estatísticas oficiais publicadas pelo BCB, que apresentam o destino imediato, em vez do destino final, a Argentina nunca despontou como um destino prioritário do investimento direto brasileiro (IDB). Na verdade, uma parcela substancial do estoque de IDB está registrada em paraísos fiscais, como as Ilhas Cayman, Ilhas Virgens Britânicas e Bahamas, sem que se saiba se esses recursos foram redirecionados a terceiros países. De todo modo, os números divulgados pelo BCB não destoam muito dos dados publicados pelo BCRA (tabelas 16 e 17). Em 2019, último ano com dados disponíveis, a Argentina respondeu por 1,2% do estoque de IDB, participação que cai a 0,9% quando se considera apenas a parcela que corresponde à participação no capital de empresas (ou seja, desconsidera os empréstimos intercompanhia) – tabela 16. Nesse ano, a Argentina figurava apenas na 14ª posição entre os principais destinos do

IDB, atrás de países fisicamente distantes como Espanha e Reino Unido. Por seu turno, a participação dos investidores brasileiros no estoque de IDE na Argentina alcançou 5,7% em 2019, o que coloca o Brasil em quarto lugar entre os maiores provedores de IDE ao país, atrás dos Estados Unidos, da Espanha e da Holanda (tabela 17).

TABELA 16
Estoque de investimento direto brasileiro no exterior

Modalidade/destino	2010	2015	2019
Participação no capital (A)			
Mundo (US\$ milhão)	171.778	299.110	385.009
Argentina (US\$ milhão)	5.292	4.094	3.388
	3,1%	1,4%	0,9%
Empréstimos intercompanhia (B)			
Mundo (US\$ milhão)	19.572	24.183	31.544
Argentina (US\$ milhão)	176	1.960	1.404
	0,9%	8,1%	4,5%
Total (A + B)			
Mundo (US\$ milhão)	191.350	323.293	416.553
Argentina (US\$ milhão)	5.468	6.054	4.792
	2,9%	1,9%	1,2%

Fonte: BCB – Censo de capitais brasileiros no exterior. Disponível em: <<https://bit.ly/3LeZ9aC>>. Elaboração dos autores.

TABELA 17
Estoque de investimento direto externo na Argentina
(Em US\$ milhão)

País de origem	2010	2015	2019
Estados Unidos	14.814	18.873	17.210
Espanha	23.242	13.920	10.481
Holanda	7.328	8.821	6.949
Brasil	5.367	5.349	3.984
Alemanha	2.940	2.526	3.467
Chile	5.509	4.345	3.202
Uruguai	2.750	3.317	3.030
Suíça	2.900	3.981	2.758
Canadá	2.128	2.508	2.261
México	1.797	1.370	1.789
Mundo	88.249	80.990	70.458

Fontes: BCRA (2010; 2015); e FMI – Coordinated Direct Investment Survey. Disponível em: <<https://bit.ly/3za1bmF>>. Elaboração dos autores.

Assim como no caso do comércio, tem se observado, nos últimos anos, um declínio no investimento direto bilateral entre Brasil e Argentina, não apenas em termos relativos, mas também em termos absolutos. Como indicado na tabela 16, a participação da Argentina no estoque de investimento externo brasileiro caiu de 2,9%, em 2010, para 1,2%, em 2019. Enquanto o estoque total de investimento direto brasileiro no exterior cresceu 118%, passando de US\$ 191,4 bilhões para US\$ 416,6 bilhões, os investimentos na Argentina diminuíram 12,4%, caindo de US\$ 5,5 bilhões para US\$ 4,8 bilhões. É possível que parte dessa queda se deva ao efeito da desvalorização do peso – caso não tenha sido totalmente contrabalançada pela inflação dos ativos. Contudo, também ocorreram desinvestimentos substanciais de empresas brasileiras no país, notadamente da Petrobras.

O quadro não é muito distinto quando se olha o investimento direto argentino (IDA) no Brasil. Em 2019, o Brasil respondia por 1,9% do estoque de IDA – modestos US\$ 801 milhões (tabela 19). Pelas estatísticas do BCB, que computavam US\$ 1,4 bilhão de investimentos argentinos, estes representavam apenas 0,2% do estoque de US\$ 874,0 bilhões de IDE no Brasil (tabela 18).

TABELA 18

Estoque de investimento direto externo no Brasil

Modalidade/destino	2010	2015	2019
Participação no capital (A)			
Mundo (US\$ milhão)	587.209	362.516	623.317
Argentina (US\$ milhão)	1.468	692	1.389
	0,2%	0,2%	0,2%
Empréstimos intercompanhia (B)			
Mundo (US\$ milhão)	95.137	205.711	250.662
Argentina (US\$ milhão)	76	140	35
	0,1%	0,1%	0,0%
Total (A + B)			
Mundo (US\$ milhão)	682.346	568.227	873.979
Argentina (US\$ milhão)	1.544	832	1.424
	0,2%	0,1%	0,2%

Fonte: BCB – Censo de capitais estrangeiros no Brasil. Disponível em: <<https://bit.ly/3LeZ9aC>>. Elaboração dos autores.

TABELA 19

Estoque de investimento direto argentino no exterior (2019)

País de destino	2019
Uruguai	17.319
Estados Unidos	5.041
Paraguai	1.908
México	1.273
Brasil	801
Mundo	42.671

Fonte: FMI – Coordinated Direct Investment Survey. Disponível em: <<https://bit.ly/3za1bmF>>. Elaboração dos autores.

Conforme dados do BCB, o setor industrial concentrava, em 2019, a maior parte dos investimentos brasileiros na Argentina – quase dois terços do montante relativo à participação no capital de empresas. Outros segmentos com participação digna de nota são o comercial e o financeiro (tabela 20). Dados mais desagregados são disponibilizados pelo BCRA (2010; 2015), porém apenas até 2015. Conforme o gráfico 7, no setor industrial, os destaques eram a indústria automobilística (incluindo autopeças), que concentrava 27% do estoque de investimentos brasileiros, o segmento de alimentos, bebidas e fumo, com 13%; e a indústria química e de borracha e plástico, com 10%.

TABELA 20

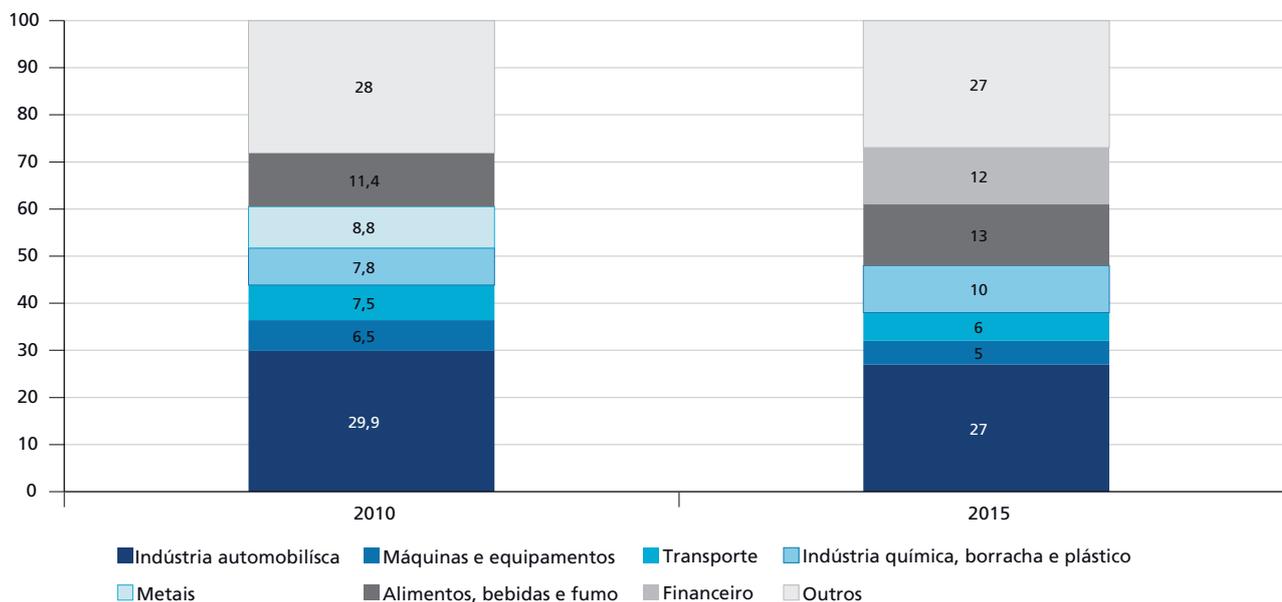
Distribuição setorial do estoque de investimento direto brasileiro na Argentina: participação no capital (2019)
(Em US\$ milhão)

Setor	
Agricultura, pecuária, produção florestal, aquicultura e indústrias extrativas	29
Indústria de transformação	2.209
Construção	35
Comércio e reparação de veículos	238
Transporte, armazenagem e correio	9
Alojamento e alimentação	30
Informação e comunicação	9
Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados	623
Atividades imobiliárias	141
Atividades profissionais, científicas e técnicas	5
Atividades administrativas e serviços complementares	33
Artes, cultura, esporte e recreação	20
Outras atividades de serviços	2
Outros	5
Total	3.388

Fonte: BCB – Censo de capitais brasileiros no exterior. Disponível em: <<https://bit.ly/3LeZ9aC>>.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 7

Distribuição setorial do investimento direto brasileiro na Argentina (2010 e 2015)
(Em %)



Fontes: BCRA (2010; 2015).
Elaboração dos autores.

A concentração no setor industrial se repete no caso dos investimentos argentinos no Brasil. Conforme dados do BCB, a indústria de transformação respondia por pouco mais da metade do estoque de IDA no Brasil em 2019, quando considerada apenas a parcela relativa à participação no capital. Outros segmentos com alguma significância eram agropecuária, informação e comunicação e atividades financeiras (tabela 21).

Setor	
Agricultura, pecuária, produção florestal e aquicultura	115
Indústrias extrativas	56
Indústria de transformação	708
Construção	25
Comércio e reparação de veículos	81
Transporte, armazenagem e correio	66
Informação e comunicação	143
Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados	116
Atividades imobiliárias	5
Outros	74
Total	1.389

Fonte: BCB – Censo de capitais estrangeiros no Brasil. Disponível em: <<https://bit.ly/3LeZ9aC>>.

Elaboração dos autores.

Várias razões ajudam a explicar o declínio no investimento direto bilateral entre Brasil e Argentina, entre as quais cabe citar o baixo crescimento e a instabilidade macroeconômica dos últimos anos, que tornam o respectivo mercado vizinho pouco atrativo para as empresas nacionais, o contínuo processo de desindustrialização dos dois países e a acelerada desnacionalização, abrangendo os mais diversos setores, desde a manufatura até segmentos de infraestrutura, o que reduz o número de potenciais investidores de capital nacional.

A seguir são apresentados alguns dos principais investidores argentinos no Brasil e brasileiros na Argentina. Além destes, também possuem plantas produtivas na Argentina as seguintes empresas industriais brasileiras: Alpargatas, Artecola, Baterias Moura, BR Sports (fabricante da marca esportiva Topper), Cambuci (fabricante da marca esportiva Penalty), Camil, Eurofarma, Gerdau, Grupo Dass (fabricante licenciada das marcas esportivas Asics, Fila e Umbro), InterCement, Iochpe-Maxion, Klabin, Magnesita, Marcopolo, Metafrio, Natura, Randon, Tigre, Vicunha Têxtil, Vipal Borrachas, Votorantim e Weg.

5.1 Techint

Esse grupo é o principal investidor argentino no Brasil. Atua no ramo de engenharia e construção e integra, desde 2012, o grupo controlador da siderúrgica Usiminas, por meio de suas subsidiárias Ternium e Tenaris, que possuem sede em Luxemburgo. A Tenaris também é líder na produção de tubos de aço no Brasil, posição conquistada com a aquisição da Confab em 1999.

5.2 Mercado Livre

Com sede em Buenos Aires, é atualmente a maior plataforma de vendas *on-line* da América Latina e também a empresa com maior valor de mercado da região.²² Seu modelo de negócios baseado em *marketplace* conta atualmente com mais de 10 milhões de vendedores cadastrados, além de 211 milhões de usuários.²³ Detém o oitavo *site* mais acessado do Brasil, sendo o primeiro entre os *sites* de comércio eletrônico, com 156,5 milhões de visitas em agosto de 2021.²⁴ Embora sua face mais visível seja a plataforma de vendas, o grupo tem ampliado sua atuação em outras áreas, como o Mercado Pago, que provê soluções financeiras para os vendedores; o Mercado Crédito, que oferece financiamento direto aos consumidores; e o Mercado Envios, empresa de logística que vem, entre outras iniciativas, constituindo uma frota própria de aviões para agilizar a distribuição dos produtos vendidos por meio da plataforma. Em 2020, o Brasil respondeu por 55,2% das receitas totais do Mercado Livre. Dos US\$ 2,2 bilhões de receita no país, 61,8% são atribuídos ao comércio eletrônico e o restante às atividades financeiras.²⁵ Ao fim de 2020, o Mercado Livre contava com quase

22. US\$ 75,1 bilhões em 8 de outubro de 2021.

23. Disponível em: <<https://bit.ly/3eFuBzv>>. Acesso em: 10 out. 2021.

24. Disponível em: <<https://bit.ly/3mGlumN>>. Acesso em: 10 out. 2021.

25. Disponível em: <<https://bit.ly/3HI7MO5>>.

5 mil funcionários no Brasil. Entretanto, a importância da empresa no setor não se reflete nas estatísticas de IDE. O principal motivo é que a maior parte das operações do grupo é realizada em instalações alugadas.

5.3 Banco do Brasil

Como principal braço financeiro do Estado brasileiro, o BB possui agências em países da América Latina há décadas, porém apenas a partir dos anos 2000 esse banco passou a perseguir uma estratégia mais clara e consistente de internacionalização. O passo mais importante nessa direção foi dado em 2010, com a aquisição do controle do Banco Patagonia, então o sexto maior banco nacional da Argentina, com 154 agências, 2.660 funcionários e 752 mil clientes.²⁶ Em 2018, o BB aumentou sua participação no Banco Patagonia de 51% para 80,4%.²⁷ Ao fim do primeiro semestre de 2021, o banco possuía 207 pontos de atendimento, distribuídos por todas as províncias, e contava com 1,14 milhão de clientes pessoa física e 43 mil clientes pessoa jurídica. No *ranking* dos maiores bancos privados da Argentina, aparecia em nono lugar pelo critério de ativos totais, em oitavo pelo de depósitos e em sétimo pelo critério de empréstimos.²⁸

5.4 Banco Itaú

Assim como o BB, o Itaú possui operações na Argentina há bastante tempo, tendo aberto sua primeira agência em Buenos Aires em 1979. Porém, somente após a criação do Mercosul que o seu processo de expansão regional tomou fôlego. Diferentemente de outros bancos estrangeiros que ingressaram no mercado argentino nos anos 1990, o Itaú optou por iniciar sua própria operação de varejo partindo do zero, em vez de adquirir um banco local estabelecido. Em 1998, contando com algumas dezenas de agências próprias, o Itaú adquiriu o Banco del Buen Ayre, agregando, com isso, 62 novas agências à sua rede. Segundo o próprio Itaú, “a América Latina é prioridade em nossos planos de expansão internacional devido a sua proximidade geográfica e cultural com o Brasil. Nosso objetivo é sermos reconhecidos como o ‘banco da América Latina’ e nos tornarmos referência na região, para todos os serviços financeiros fornecidos a pessoas físicas e jurídicas”.²⁹ Ao fim de 2020, o Itaú contava com 84 agências e 1.584 funcionários na Argentina, sendo o décimo maior banco privado do país pelo critério de empréstimos.³⁰

5.5 Frigoríficos JBS, Marfrig e Minerva

Diferentemente do que ocorreu com o setor de aves, o mercado brasileiro de carne bovina permaneceu bastante pulverizado até o início dos anos 2000. O processo de consolidação que tomou corpo naquela década, contudo, não se restringiu ao território nacional, transbordando inicialmente ao mercado regional, rapidamente atingindo o mercado global. Os atores centrais do processo de consolidação no mercado nacional são os mesmos que lideraram o processo no âmbito do Mercosul: JBS, Marfrig e Minerva. Essas empresas fizeram várias aquisições na Argentina, no Paraguai e no Uruguai, especialmente na segunda metade dos anos 2000, período em que abriram o capital, capturaram recursos por meio da emissão de novas ações e obtiveram vultosos financiamentos junto ao BNDES, tanto para novas plantas quanto para a aquisição de empresas, inclusive no exterior. Conforme relatos das próprias empresas, os investimentos no Mercosul foram motivados principalmente pelo desejo de diversificar riscos de ordem sanitária, uma vez que o Brasil possuía restrições para exportação de alguns produtos devido a problemas de rastreabilidade e de certificação do rebanho bovino (Alves, 2014).

A JBS, atualmente a maior produtora de carne bovina do mundo, com grande participação no mercado dos Estados Unidos, iniciou seu processo de internacionalização adquirindo 75% do frigorífico Swift Armour na Argentina, em 2005. Após essa transação, o Swift Armour adquiriu diversos outros frigoríficos na Argentina, como o Cepa,³¹ o Consignaciones Rurales e o Col-Car.³²

O movimento inicial da JBS foi logo seguido por suas concorrentes brasileiras: a Marfrig fez várias aquisições no Uruguai e comprou a Argentine Breeders & Packers, principal empresa do nicho de carne bovina de qualidade superior para exportação; a Mirab, líder no mercado argentino de *meat snacks*; e o frigorífico Quickfood, dono da marca Paty, líder no mercado argentino de hambúrgueres. O Minerva, por sua vez, fez diversas aquisições no Paraguai e no

26. Disponível em: <<https://glo.bo/3HBy3bd>>.

27. Disponível em: <<https://bit.ly/3zcHHOu>>.

28. Disponível em: <<https://bit.ly/3FyFWNP>>.

29. Disponível em: <<https://bit.ly/3EF5Xto>>.

30. Disponível em: <<https://bit.ly/32N9ad6>>.

31. Disponível em: <<https://bit.ly/33UXYmb>>.

32. Disponível em: <<https://bit.ly/3Jrv8Dz>>.

Uruguai, mas não havia comprado ativos na Argentina até 2017, quando a JBS lhe repassou, por US\$ 300 milhões, todas as operações de carne bovina que detinha na Argentina, no Paraguai e no Uruguai.³³

Os investimentos no Cone Sul, que foram bastantes intensos na segunda metade dos anos 2000, desaceleraram na década seguinte, com a maior parte das transações ficando circunscrita à troca de propriedade entre frigoríficos brasileiros. O principal motivo foi o esgotamento de ativos disponíveis para aquisição, o que ajuda a explicar a queda nos fluxos de investimento oriundos do Brasil na década passada.

Atualmente, a Minerva possui uma capacidade de abate de 5.050 cabeças/dia em suas unidades na Argentina, pouco menos de um quinto da capacidade de abate de todas as unidades da empresa.³⁴ A Marfrig, por sua vez, possui uma capacidade de abate de 4 mil cabeças/dia.³⁵

5.6 Petrobras

Com a quebra do monopólio que exercia sobre o mercado brasileiro, em 1995, a Petrobras colocou em ação um plano de internacionalização, focado inicialmente em garantir novas reservas. Com o lançamento do *Plano Estratégico 2000-2010*, as atividades internacionais da companhia ganharam destaque, inclusive nos segmentos *downstream*, pois foram estabelecidos como objetivos: i) tornar-se uma empresa integrada de energia – e não apenas de petróleo; e ii) conquistar o posto de companhia líder do setor na América Latina (Alves, 2014). Nesse cenário, a América do Sul ganhou novo destaque, seja pela proximidade geográfica e consequente sinergia em infraestrutura, seja pelo contexto liberalizante que então vigorava com privatizações, abertura ao capital estrangeiro, flexibilização de monopólios estatais e diminuição de impostos taxas e royalties (Desiderá Neto *et al.*, 2014, p. 84; Pinto, 2011, p. 294).

A operação internacional mais importante foi constituída na Argentina, onde a empresa chegou a atuar em toda a cadeia de valor de energia. O primeiro bloco relevante de investimentos ocorreu em 2000, quando a Petrobras obteve a refinaria Bahia Blanca, uma rede de 734 postos de abastecimento e a empresa EG3, em uma troca de ativos com a espanhola Repsol. Em 2002, ajudada pela desvalorização do peso, a Petrobras comprou a Perez Compac (Pecom), tornando-se, com isso, proprietária de oleodutos e gasodutos, duas hidrelétricas, cinco unidades petroquímicas, além de ganhar participação na Transportadora Gas Del Sur, na Empresa de Transmissão e Distribuição de Eletricidade (Transener) e na Genelba. Ainda em 2002, adquiriu a Petrolera Santa Fé. Com isso, a Petrobras tornou-se a segunda maior empresa de petróleo da Argentina.

Após uma década de forte expansão internacional, que começou a desacelerar com a descoberta das reservas na camada pré-sal do litoral brasileiro, no fim dos anos 2000, o cenário se reverteu profundamente a partir de meados da década seguinte, com a adoção de um amplo programa de desinvestimentos, que envolveu venda de ativos e de participações acionárias no Brasil (refinarias, redes de distribuição de gás e de derivados de petróleo, gasodutos, entre outros), assim como ativos localizados no exterior, tendo como objetivos reduzir o nível de endividamento e concentrar-se nas atividades mais lucrativas. Considerando que a Petrobras era uma das multinacionais brasileiras com mais ativos no exterior, esse movimento ajuda a explicar a queda nas estatísticas de fluxos e estoques de investimentos brasileiros em anos recentes.

Entre os principais desinvestimentos internacionais está a venda da participação de 67% na Petrobras Argentina,³⁶ em 2016, por US\$ 897 milhões, para a Pampa Energia. Um ano antes, a Petrobras já havia alienado para a Companhia Geral de Combustíveis, por US\$ 101 milhões, áreas de exploração que possuía na província de Santa Cruz. Em 2019, a Petrobras anunciou sua intenção de vender sua participação de 34% na Companhia Mega, processadora de gás natural, porém, até o momento, a alienação não foi concretizada.³⁷

6 APROXIMAÇÃO DO MERCOSUL COM A ALIANÇA DO PACÍFICO

A Aliança do Pacífico é um mecanismo de integração em que participam Chile, Colômbia, Peru e México. Foi criada em 2011, por iniciativa do ex-presidente peruano Alan García. Desde então, os avanços de sua integração se concentram na área econômico-comercial, também abarcando temas de gênero, turismo, educação e cultura.

33. Disponível em: <<https://glo.bo/3pDcOzr>>.

34. Disponível em: <<https://bit.ly/3Lgr5ec>>. Acesso em: 1º out. 2022.

35. Disponível em: <<https://bit.ly/3sIYXJW>>. Acesso em: 10 out. 2021.

36. Parte dos ativos adquiridos pela Petrobras na Argentina, especialmente os anteriormente pertencentes à Pecom, foram incorporados pela Petrobras Argentina.

37. Disponível em: <<https://bit.ly/3sj0qQs>>.

A Aliança do Pacífico se caracteriza por ser um acordo de segunda geração, no qual predominam temas comerciais e econômicos nas declarações presidenciais, resultantes de quinze reuniões de cúpula, tanto na proposição quanto no seguimento daqueles (Terán, 2021). Possui 23 grupos de trabalho; 59 estados observadores; 4 estados associados (Austrália, Canadá, Cingapura e Nova Zelândia) e mais 2 em negociação (Coreia do Sul e Equador).

Outros avanços foram na área de mobilidade acadêmica, promoção conjunta de feiras comerciais, sedes de embaixadas e de oficina comercial compartilhadas, bem como integração de bolsas de valores (Briceño-Ruiz, Lallande e Legler, 2021). Uma característica relevante da Aliança do Pacífico é que ela vem buscando projetar-se à região Ásia-Pacífico. Chile, Peru e México participavam da Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico (Apec) e integram o CPTPP, assinado em 2018. Em 2017, foi estabelecido o Plano de Trabalho entre a Aliança do Pacífico e a Associação de Nações do Sudeste Asiático (Asean), e as negociações de acordos comerciais com os Estados associados.

Não obstante, os fluxos comerciais diferem-se entre si. Enquanto a China se tornou o principal parceiro comercial do Chile e do Peru nos últimos anos, México e Colômbia ainda têm os Estados Unidos como principal parceiro comercial. A aproximação entre Mercosul e Aliança do Pacífico iniciou-se formalmente em março de 2014, a partir da proposta do Chile de promover convergência na diversidade. Dessa iniciativa, realizaram-se uma reunião ministerial no início de novembro, na Colômbia; e um seminário governamental, acadêmico e empresarial no fim do mesmo mês, no Chile, em 2014.

Em 2016, apontava-se que a maior aproximação com o Mercosul seria vantajosa à Aliança do Pacífico, pois cumpriria um papel central na integração da América Latina e na aproximação desta região com a Ásia-Pacífico, dada a baixa interdependência comercial entre os membros da Aliança do Pacífico (Herrerros, 2016). A aproximação se tornou ainda mais estratégica no contexto da eleição de Donald Trump e da saída do Reino Unido da UE – conhecida como Brexit.

Os diálogos iniciais avançaram até que em abril de 2017, na Argentina, os ministros de Relações Exteriores do Mercosul e da Aliança do Pacífico estabeleceram a Hoja de Ruta, com temas possíveis para aprofundar a integração: cadeias regionais de valor/acumulação de origem; facilitação do comércio/janelas únicas de comércio exterior (Vuces); cooperação aduaneira; promoção comercial e PMEs; barreiras não tarifárias; facilitação do comércio de serviços (Mercosul, 2017).

No ano seguinte, no México, ocorreu o primeiro encontro presidencial do Mercosul e da Aliança do Pacífico. Os presidentes estabeleceram o plano de ação: barreiras não tarifárias; cadeias de valor regional e acumulação de origem; facilitação do comércio; cooperação regulatória; promoção comercial de micro, pequenas e médias empresas (MPMEs); facilitação do comércio em serviços; agenda digital; facilitação de investimentos; comércio inclusivo e gênero; troca de experiências em mobilidade acadêmica; turismo; cultura; e mobilidade de pessoas.³⁸ Os presidentes também assinaram a declaração, reafirmando o compromisso com a integração regional e o livre comércio, e assim se tornarem mais competitivos no comércio global e atrativos ao investimento estrangeiro como motores de crescimento econômico.³⁹

A melhoria da infraestrutura de transporte e logística, os corredores binacionais e transoceânicos foram os pontos apresentados pela Cepal em sua publicação sobre as possibilidades de convergência entre o Mercosul e a Aliança do Pacífico (Cepal, 2018b). Nesse sentido, destaca-se o Corredor Rodoviário Bioceânico.

Apesar disso, a partir de 2019, o diálogo perdeu ritmo. A pandemia da covid-19 impactou negativamente as trocas comerciais na América Latina. Informes da Aladi e Cepal apontaram as áreas mais afetadas pela pandemia, as quais já estavam contempladas pela agenda do Plano de Ação em 2018 e, portanto, com possibilidade de serem retomadas (Gonçalves, 2020). Devido ao atual panorama da cooperação e integração regional – notadamente a desintegração da Unasul, as negociações com Canadá, Cingapura e Coreia do Sul por parte da Aliança do Pacífico (mediante negociação com seus Estados associados) e por parte do Mercosul –, o diálogo Mercosul-Aliança do Pacífico é atualmente o mais relevante para a integração comercial na América Latina, principalmente na América do Sul.

38. Disponível em: <<https://bit.ly/3pD4Nuq>>. Acesso em: 22 out. 2021.

39. Disponível em: <<https://bit.ly/3z9TkWm>>. Acesso em: 22 out. 2021.

O Corredor Rodoviário Bioceânico (Brasil-Paraguai-Argentina-Chile) é um projeto de infraestrutura que visa conectar Porto Murtinho, no Mato Grosso do Sul, aos portos do norte do Chile, com o objetivo de diminuir os custos e o tempo de transporte das trocas comerciais ao privilegiar o acesso pelo Pacífico (Barros *et al.*, 2020).

O projeto contempla os trechos: Campo Grande-Porto Murtinho (Brasil); Carmelo Peralta-Mariscal Estigarribia-Pozo Hondo (Paraguai); Misión La Paz-Tartagal-Jujuy-Salta (Argentina); e Sico-Jama-Puertos de Antofagasta-Mejillones-Iquique (Chile) (Brasil, 2015).

O corredor adquire relevância dadas as transformações globais que têm como centro a região Ásia-Pacífico, viabilizando os projetos de infraestrutura logística próximas aos portos do Pacífico – como a inauguração da ponte do Abunã, em Rondônia (Barros *et al.*, 2021).

A *Declaração de Assunção sobre corredores bioceânicos*, assinada pelos presidentes da Argentina, do Brasil, do Chile e do Paraguai em 2015, instituiu o GT do Corredor Rodoviário Bioceânico em cinco mesas, as quais vêm se reunindo de maneira ininterrupta desde 2016: i) infraestrutura, transporte e logística; ii) produção e comércio; iii) simplificação dos procedimentos aduaneiros; iv) rede de universidades; e v) turismo (Brasil, 2015). Em 2017, a *Declaração de Brasília* reiterou o compromisso com a integração regional, considerando este projeto de infraestrutura para viabilizar a melhoria na conexão entre esses países (Brasil, 2017).

Ambas as declarações destacam o Corredor Rodoviário Bioceânico como o projeto de infraestrutura que impulsionará a aproximação entre Mercosul e Aliança do Pacífico. Um dos desafios da Aliança do Pacífico tem sido o aumento do comércio intrarregional mediante melhoria da infraestrutura entre seus membros, destacando a existência de corredores logísticos (Alianza del..., 2019).

Outro aspecto do Corredor Rodoviário Bioceânico é o de que ele contempla demandas de governos subnacionais, principalmente aqueles que integram a Zona de Integração do Centro-Oeste da América do Sul (Zicosur), por maior integração entre mercados de estados, departamentos, províncias e regiões do oeste sul-americano, e entre esses e a região da Ásia-Pacífico. Portanto, a integração física se torna um elemento imprescindível para viabilizar demandas nos níveis estatal e subnacional.⁴⁰

Em 2020, o Fonplata aprovou o financiamento de US\$ 354 milhões para o *Projeto melhoria e pavimentação da estrada PY-15, trecho Mariscal Estigarribia-Pozo Hondo e acesso a Mariscal Estigarribia no Departamento de Boquerón, República do Paraguai*, trecho integrante do Corredor Rodoviário Bioceânico e que se conecta ao trecho Misión La Paz-Tartagal (Argentina) (Paraguai: Fonplata..., 2020).

Em setembro de 2021, a Secretaria Pro Tempore da Zicosur, encabeçada pela Argentina, realizou a reunião da Comissão de Infraestrutura, Logística e Serviços Conexos, em que se discutiu a apresentação de uma nova ferramenta de georreferenciamento sobre infraestrutura e logística da região (Se realizó..., 2021).

A experiência do GT do Corredor Rodoviário Bioceânico, que conta com a participação do Ipea em sua Mesa 2 – *produção e comércio*, poderia ser replicada para o corredor ferroviário entre Paranaguá e Antofagasta e para outros espaços sul-americanos de integração entre o Mercosul e a Aliança do Pacífico, como entre a Amacro (estados brasileiros do Amazonas, Acre e Rondônia) e o sul do Peru. A existência de vários corredores bioceânicos, muito mais complementares do que concorrentes, é decisiva para a vinculação do Mercosul à Ásia-Pacífico, região economicamente mais dinâmica na atualidade.

Essa infraestrutura de integração entre as novas fronteiras agrícolas do Mercosul, do Chile e do Peru são fundamentais para que o bloco amplie seu acesso conjunto a terceiros mercados. Isso incorporaria setores importantes e dinâmicos das economias da Argentina e do Brasil que não têm sido fortemente beneficiados pelos instrumentos tradicionais do Mercosul.

40. Disponível em: <<https://bit.ly/3eSupgN>>. Acesso em: 22 out. 2021.

8 RESILIÊNCIA ESTRATÉGICA: PERSPECTIVAS PARA A RECONSTRUÇÃO E O FORTALECIMENTO DA AGENDA BILATERAL E RETOMADA DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA

Nos últimos trinta anos, a Argentina e o Brasil puderam superar as rivalidades por meio da cooperação e da construção de projetos bilaterais, que também tiveram repercussão para a região – como a criação do Mercosul e sua expansão para toda a América do Sul. O expressivo volume da corrente de comércio e as dezenas de encontros bilaterais entre presidentes argentinos e brasileiros nas últimas décadas revelam a consolidação da parceria estratégica entre ambos os países, com resultados positivos para a criação de um ambiente propício para a cooperação, a paz, a defesa da democracia e integração econômica.

As mudanças na economia mundial e na estrutura produtiva de ambos os países, com diminuição do seu dinamismo industrial, fazem com que a mera repetição das políticas executadas nas décadas de 1990 e 2000 não seja suficiente ou adequada para recuperar a relevância mútua do comércio bilateral. Nesse sentido, destaca-se a necessidade de se repensar a importância da interdependência econômica entre as duas maiores economias da América do Sul, promovendo políticas que considerem as potencialidades regionais, tais como a estruturação de um mercado sul-americano de energia e a promoção de setores que hoje em dia não apresentam alta competitividade global, mas podem ser viabilizados regionalmente devido à aproximação geográfica e cultural. O comércio intrarregional é mais acessível às PMEs, gera mais empregos e pode ser estimulado pela utilização de instrumentos regionais de facilitação dos pagamentos, seja por ampliação de prazos, seja por meio do uso de moedas locais. Simultaneamente, a interdependência entre Argentina e Brasil pode ser fortalecida em setores nos quais ambos os países já são muito competitivos, com mais articulação de setores exportadores, como proteínas vegetais e animais, visando à sua consolidação conjunta em terceiros mercados.

O comércio absoluto entre Argentina e Brasil passou de US\$ 11,2 bilhões, em 2001, para o recorde de US\$ 39,6 bilhões, em 2011. Naqueles onze anos, a participação relativa da Argentina na corrente de comércio exterior brasileiro manteve sua importância, sendo, em média, de 8,3% do total. Na última década, houve retrocesso do comércio bilateral, com queda de quase 60% nas transações entre 2011 e 2020, quando atingiu US\$ 16,4 bilhões.⁴¹ A Argentina respondeu por apenas 4,5% do comércio exterior brasileiro em 2020. Ao mesmo tempo, desde 2000, o peso relativo da China e da Ásia no comércio regional tem registrado um grande e ininterrupto aumento. As importações da América do Sul de produtos asiáticos são fortemente concentradas em manufaturados; já as exportações, em produtos básicos.

As relações econômicas entre Argentina e Brasil foram concentradas no setor industrial, protegido pela TEC. O setor industrial de ambos os países, com meritórias exceções, não logrou conquistar mercados extrarregionais de forma exitosa e perdeu dinamismo nos últimos anos. A produção industrial da Argentina e do Brasil é destinada para seus mercados internos e seu principal destino externo é justamente o país vizinho.

Recentemente, tanto o Mercosul quanto os dois países considerados perderam a capacidade de construir agendas positivas. O cenário é marcado pela estagnação econômica, com fraco desempenho no setor industrial, que segue respondendo por mais de 80% do comércio bilateral entre Argentina e Brasil, e a baixa intensidade da diplomacia presidencial. Nota-se, ainda, o declínio da estrutura de fomento à internacionalização de empresas, antes amparadas pelo BNDES. Por fim, desde 2016, não há novos aportes no Focem e, em 2019, ocorreu a saída unilateral do Brasil do CCR da Aladi. A atuação dos Estados e dos instrumentos de cooperação bilateral e regional nas últimas duas décadas foram fortemente pró-cíclicos, intensificando as relações bilaterais no momento de bonança regional e reduzindo a interdependência entre os dois países no atual momento de fragmentação política e desintegração econômica na América do Sul.

A redução da TEC e flexibilização das negociações do bloco – permitindo cada membro negociar individualmente acordos comerciais com terceiros países ou blocos, embora tenha potencial de aumentar timidamente o PIB tanto da Argentina quanto do Brasil – diminuiria a interdependência bilateral para índices pré-Mercosul. A diminuição da TEC prejudicaria principalmente a indústria de transformação. A superação do impasse em relação à TEC ressalta um aspecto fundamental das relações bilaterais: a formação de consensos não é automática e resulta de grande esforço conjunto. Portanto, há necessidade de as duas partes adotarem uma postura de resiliência estratégica a cada mudança no sistema internacional ou nas condições políticas e econômicas internas. Argentina e Brasil devem ter por objetivo recuperar e adaptar a aliança às novas circunstâncias.

41. Em 2021, o comércio bilateral recuperou-se parcialmente atingindo US\$ 23,8 bilhões, com crescimento de 45% em relação ao ano anterior. A corrente de comércio entre ambos os países ainda se encontra, porém, 39,8% abaixo do valor do comércio bilateral de 2011 (US\$ 39,6 bilhões).

Para a conformação de uma agenda bilateral entre Argentina e Brasil, sugerem-se as ações descritas a seguir.

- 1) Reavaliar o uso de mecanismos para a facilitação de pagamentos dos intercâmbios intrarregionais sem a utilização de divisas, com eventual reformulação do CCR e fortalecimento do SML, sobretudo diante do exponencial crescimento do *e-commerce*. A medida pode potencializar a utilização de meios digitais no âmbito regional, associados à aceitação de moedas locais nas compras virtuais em lojas do país vizinho.
- 2) Fortalecer a integração de infraestrutura, especialmente os corredores bioceânicos, que são complementares e podem vincular de forma mais competitiva e eficiente as economias da Argentina e do Brasil com as da Ásia-Pacífico. É importante que sejam mantidas e fortalecidas as atividades do GT do Corredor Rodoviário Bioceânico entre Porto Murtinho e os portos do norte do Chile. De igual maneira, faz-se necessária a criação do GT do Corredor Ferroviário Bioceânico entre Paranaguá e Antofagasta. Esses temas podem ser tratados no âmbito da aproximação entre Mercosul e Aliança do Pacífico.
- 3) Considerar os financiamentos de exportação de bens e serviços do BNDES, vinculados à utilização de mecanismos de promoção e facilitação de pagamentos do comércio intrarregional, como instrumentos capazes de apoiar os setores que mais sofreriam com a diminuição da TEC, em especial, as PMEs e as indústrias de transformação.
- 4) Utilizar os recursos não designados ou desembolsados do Focem, desde 2019, sob administração fiduciária do Fonplata. Esses instrumentos podem cumprir papel fundamental em um cenário de retomada da atividade econômica pós-pandemia, por meio do financiamento de obras de integração regional e projetos nas áreas de fronteira.
- 5) Criar um mercado sul-americano de energia integrado, com o intuito de garantir mais segurança, eficiência e estabilidade energética. A medida também pode contribuir para contrabalançar a tendência de queda da interdependência econômica entre os países sul-americanos e fomentar novos projetos binacionais e regionais. Ao mesmo tempo, deve-se aprofundar a cooperação entre Argentina e Brasil em tecnologia nuclear, incluindo o apoio aos projetos dos demais países sul-americanos nesse setor, a fim de evitar que a América do Sul seja um espaço de disputa entre potências extrarregionais nesse tema sensível.
- 6) Cooperar para a melhor inserção extrarregional conjunta nos setores agropecuário, alimentar e florestal, fortalecendo as cadeias produtivas que envolvem desde fertilizantes, implementos agrícolas, máquinas e equipamentos até a logística de distribuição de bens processados para terceiros mercados. Tornam-se mais necessárias a adoção e a execução de normas técnicas, aduaneiras e fitossanitárias comuns, caminhando para uma política agrícola comum.
- 7) Estimular a integração do Mercosul com a Aliança do Pacífico como elemento fundamental para o redesenho de uma estratégia regional de desenvolvimento e de inserção internacional autônoma, pensada a partir do intenso crescimento do peso da Ásia-Pacífico no comércio sul-americano e da forte expansão da fronteira agropecuária para as proximidades do centro-oeste da América do Sul.
- 8) Reforçar os espaços institucionais de diálogo bilateral necessários para o tratamento de temas estratégicos, incluindo a convergência macroeconômica.

REFERÊNCIAS

- ACTIS, E. La relación bilateral entre Argentina y Brasil (2011-2014) – la confluencia de factores sistémicos y domésticos para una menor intensidad relativa en las interacciones. **Estudios Internacionales**, v. 3, n. 1, p. 27-44, ene.-jun. 2015a.
- _____. El magnetismo del gigante asiático: la relación bilateral entre Argentina y Brasil (2013-2015) ante el ascenso de China. **Comentario Internacional: Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales**, Quito, n. 15, p. 121-137, 2015b.
- AGUIRRE, I.; NARVÁEZ, D.; SANCHO, S. **Convenio de pagos y créditos recíprocos de ALADI y la integración regional**. Ecuador: Banco Central del Ecuador, jun. 2016. (Documento Técnico, n. 7). Disponível em: <<https://bit.ly/3sqCwHu>>.
- ALIANZA del Pacífico requiere más infraestructura para incrementar comercio, señala Confiep. **GESTIÓN**, 5 jul. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3znqAcV>>. Acesso em: 22 out. 2021.
- ALVES, A. G. de M. P. As relações de investimento direto entre o Brasil e os países de seu entorno. In: ALVES, A. G. de M. P. (Org.). **Os BRICS e seus vizinhos: investimento direto estrangeiro**. Brasília: Ipea, 2014. p. 13-169.
- BANDEIRA, L. A. M. (Org.). **Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.
- BARROS, P. *et al.* (Org.). **Corredor bioceânico de Mato Grosso do Sul ao pacífico: produção e comércio na rota da integração sul-americana**. Campo Grande: Ed. UEMS; Rio de Janeiro: Ipea, 2020.

- _____. **A ponte do Abunã e a integração da Amacro ao Pacífico**. Brasília: Ipea, ago. 2021. (Nota Técnica, n. 35).
- BAUMANN, R. **Integração da América do Sul**: dois temas menos considerados. Brasília: Cepal, jul. 2009.
- BAUMANN, R.; LERDA, J. C. (Org.). **Brasil-Argentina-Uruguai**: a integração em debate. São Paulo: Marco Zero; Brasília: Ed. UnB, 1987.
- BAUMANN, R.; MUSSI, C. **Mercosul**: então e agora. Brasília: Cepal, 2006. Disponível em: <<https://bit.ly/3EIt6uZ>>. Acesso em: 21 out. 2021.
- BCRA – BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. **Las inversiones directas en empresas residentes a fines del 2010**. Buenos Aires: BCRA, 2010.
- _____. **Las inversiones directas en empresas residentes a fines del 2015**. Buenos Aires: BCRA, 2015.
- BERNAL-MEZA, R. Argentina y Brasil en la política internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 2, p. 154-178, 2008.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Declaração de Assunção sobre corredores bioceânicos**. Brasília: MRE, 21 dez. 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3sGMian>>. Acesso em: 21 out. 2021.
- _____. Ministério das Relações Exteriores. **Declaração de Brasília sobre corredores bioceânicos**. Brasília: MRE, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3mIM4f4>>. Acesso em: 22 out. 2021.
- CANDEAS, A. (Org.). **A integração Brasil-Argentina**: história de uma ideia na “visão do outro”. 2. ed. Brasília: Funag, 2017.
- BRICEÑO-RUIZ, J.; LALLANDE, J. P. P.; LEGLER, T. La Alianza del Pacífico a 10 años: integración profunda e institucionalización sui generis. México: Grupo de Estudios sobre México y la Alianza del Pacífico (GMAP) BP 1, abr. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3JcyPMe>>.
- CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Integración productiva entre la Argentina y el Brasil**: un análisis basado en metodologías de insumo-producto interpaís. Santiago, Chile: Cepal, 2018a.
- _____. **A convergência entre a Aliança do Pacífico e o Mercosul**: enfrentando juntos um cenário mundial desafiante. Santiago, 2018b. Resumo executivo (LC/PUB.2018/11).
- CERVO, A. L. Que espera de Kirchner o Brasil de Lula? **Meridiano 47**, v. 4, n. 36/37, p. 24-25, 2003.
- CUERVO-CAZURRA, A.; NARULA, R.; UN, A. Internationalization motives: sell more, buy better, upgrade and escape. **The Multinational Business Review**, v. 23, n. 1, p. 25-35, abr. 2015.
- CHILE. Ministerio de Relaciones Exteriores. Declaración de Asunción sobre corredores bioceánicos. Santiago: Minrel, 21 dez. 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3LeYqGk>>. Acesso em: 3 fev. 2022.
- DESIDERÁ NETO, W. A. *et al.* Relações do Brasil com a América do Sul após a Guerra Fria: política externa, integração, segurança e energia. In: DESIDERÁ NETO, W. A. (Org.). **O Brasil e as novas dimensões da integração regional**. Brasília: Ipea, 2014. p. 19-100.
- DORATIOTO, F. F. M. A política platina do Barão do Rio Branco. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 43, n. 2, p. 130-149, 2000.
- DUNNING, J. (Org.). **Explaining international production**. London: Unwin Hyman, 1988.
- FERES, C. P. da C. Vaivéns do CCR-Aladi: o papel do BNDES como ativador das compensações. **Revista La Espada**, n. 24, p. 16-17, jul. 2020.
- FERRER, A. (Org.). **La economía argentina**: desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI. 3. ed. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, agosto 2004.
- GIAMBIAGI, F.; BARENBOIM, I. A unificação monetária alemã: lições para uma possível moeda comum entre Brasil e Argentina. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 18, p. 85-120, dez. 2002.
- GONÇALVES, J. B. Mercosur-pacific alliance convergence: moving forward or moving nowhere? **E-International Relations**, 24 July 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3qslfgc>>. Acesso em: 22 out. 2021.
- GONÇALVES, J. B.; LYRIO, M. C. Aliança estratégica entre Brasil e Argentina: antecedentes, estado atual e perspectivas. **Cebri Dossiê**, v. 2, n. 2, p. 1-25, 2003.
- GRANATO, L. As relações bilaterais argentino-brasileiras no quadro da Integração Regional: de um quadro de rivalidade ao despertar de uma efetiva cooperação. **Revista Cadernos de Estudos Sociais e Políticos**, v. 1, n. 2, p. 69-95, 2012.

- HERREROS, S. A Aliança do Pacífico: uma ponte entre América Latina e Ásia? **PONTES**, v. 12, n. 7, set. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3eGiIcB>>. Acesso em: 22 out. 2021.
- HERTEL, T. W. (Ed.). **Global trade analysis: modeling and applications**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- IANCHOVICHINA, E.; MCDUGALL, R. **Theoretical structure of dynamic GTAP**. West Lafayette: Center for Global Trade Analysis, Dec. 2000. (Technical Paper, n. 17). Disponível em: <<https://bit.ly/3DTn2Q5>>. Acesso em: 22 out. 2021.
- IANCHOVICHINA, E.; WALMSLEY, T. L. (Ed.) **Dynamic modeling and applications for global economic analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, June 2012.
- JAGUARIBE, H. Brasil-Argentina: Breve análisis de las relaciones de conflicto y cooperación. **Estudios Internacionales**, v. 15, n. 57, p. 9-27, ene.-mar. 1982.
- JOHANSON, J.; VAHLNE, J.-E. The internationalization process of the firm: a model of knowledge development and increasing foreign market commitments. **Journal of International Business Studies**, v. 8, n. 1, p. 23-32, Mar. 1977.
- LAVAGNA, R.; GIAMBIAGI, F. **Hacia la creación de una moneda común: una propuesta de convergencia coordinada de políticas macroeconómicas en el Mercosur**. [s. l.]: BNDES, 1998.
- LEÃO, R. P. F. A articulação produtiva asiática e os efeitos da emergência chinesa. In: LEÃO, R. P. F.; PINTO, E. C.; ACIO-
LY, L. (Org.). **A China na nova configuração global: impactos políticos e econômicos**. Brasília: Ipea, 2011. p. 115-164.
- MACHADO, J. B. M. Integração produtiva: referencial analítico, experiência europeia e lições para o Mercosul. In: ÁL-
VAREZ, R.; BAUMANN, R.; WOHLERS, M. (Org.). **Integração produtiva: caminhos para o Mercosul**. Brasília: ABDI, 2010. (Série Cadernos da Indústria ABDI, v. XVI).
- MALAMUD, A. A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy. **Latin American Politics and Society**, v. 53, n. 3, p. 1-24, 2011.
- MERCOSUL – MERCADO COMUM DO SUL. **Declaração presidencial sobre convergência macroeconômica**. Florianópolis, 15 dez. 2000. Disponível em: <<https://bit.ly/3JwcvlW>>. Acesso em: 22 out. 2021.
- _____. **Reunião ministerial Mercosul-Aliança do Pacífico**: comunicado conjunto. Buenos Aires, 7 abr. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/349nJbU>>. Acesso em: 22 out. 2021.
- PARAGUAI: Fonplata financia projeto-chave para a concretização do corredor bioceânico regional. **Fonplata**, 21 dez. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3mEhDXu>>.
- PINTO, L. F. S. A Petrobras na América do Sul. In: VIANA, A. R.; BARROS, P. S.; CALIXTRE, A. B. (Org.). Governança global e integração da América do Sul. Brasília: Ipea, 2011.
- PINTO, L. F. S.; SEVERO, L. W. O Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML) e suas potencialidades para o Mercosul. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Rio de Janeiro, n. 5, p. 79-85, jan.-mar. 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/3pHnpco>>.
- RUSSELL, R.; TOKATLIAN, J. G. América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. **Revista CIDOB d'Affers Internacionals**, n. 104, p. 157-180, dic. 2013.
- SARAIVA, M. G.; ALMEIDA, F. R. F. A integração Brasil-Argentina no final dos anos 90. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 42, n. 2, p. 18-39, 1999.
- SE REALIZÓ la reunión de la Comisión de Infraestructura, Logística y Servicios Conexos. **Zicosur**, 21 set. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3FJtQ4m>>. Acesso em: 22 out. 2021.
- SEVERO, L. W. Mecanismos regionais de financiamento para a integração da América do Sul. In: COSTA, D. *et al.* (Org.). **América do Sul: integração e infraestrutura**. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2011. p. 289-347.
- _____. Antecedentes de la integración financiera en América Latina y avances en el ámbito del Mercosur. **Cuadernos Americanos**, v. 176, p. 125-145, 2021.
- SEVERO, L. W.; LIMA, M. K. M. Os 15 anos do Focem. **Revista Tempo do Mundo**, Rio de Janeiro, n. 23, p. 255-284, 2020.
- SILVA, A. C. Diverse images, reverse strategies: Brazilian foreign ministers' perceptions and the Brazil-Argentina rapprochement (1974-1985). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 63, n. 1, 2020.
- TASSIS, T. D. de. **Um Mercosul democrático?** Condições para a eleição direta no parlamento do MERCOSUL (Parlasul). 2014. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Minas Gerais, 2014.

TERÁN, J. M. **Diez años de decisiones en las cumbres en la Alianza del Pacífico**: una revisión de los mandatos presidenciales. Cali: Universidad Icesi, ene. 2021. (Documentos de Trabajo del PEAP, n. 13). Disponible em: <<https://bit.ly/349MQvb>>. Acesso em: 22 out. 2021.

VIDIGAL, C. E. **Relações Brasil-Argentina**: a construção do entendimento (1962-1986). 2007. Tese (Doutorado) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2007. Disponible em: <<https://bit.ly/3EFUZEa>>. Acesso em: 21 out. 2021.

WOMACK, J. P.; JONES, D. T.; ROSS, D. **A máquina que mudou o mundo**. Editora: Elsevier, 2002.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ARGENTINA. Ministerio de Defensa. **Libro Blanco de República Argentina**. [s. l.]: MD, 1999. Disponible em: <<https://bit.ly/32xbXaE>>. Acesso em: 21 out. 2021.

BUSSO, A. El vínculo entre los condicionantes internos y la política exterior: reflexiones sobre el caso argentino. **Ci-clos**, v. 26, n. 52, p. 3-32, 2019.

BUSSO, A.; BARRETO, L. M. Política exterior y de defensa en Argentina: de los gobiernos kirchneristas a Mauricio Macri (2003-2019). **URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad**, n. 27, p. 74-93, mayo-agosto 2020.

CAETANO, G. Los nuevos rumbos del Mercosur: el cambio de modelo y las consecuencias de la crisis brasileña. **Foro Internacional**, v. 59, n. 1, p. 47-88, enero-marzo 2019.

FERRARI FILHO, F.; PAULA, L. F. de. Será consistente a proposta de criação de uma união monetária no Mercosul? **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 22, n. 2, p. 374-383, abr.-jun. 2002.

JAGUARIBE, H. Aliança argentino-brasileira. **DEP: Diplomacia, Estratégia e Política**, v. 1, n. 2, p. 42-52, jan. 2005.

PAIKIN, D.; DULCICH, F. El sexto socio del Mercosur: un estudio sobre la penetración importadora china y su impacto en el comercio intrarregional. **Revista Perspectivas de Políticas Públicas**, v. 6, n. 12, p. 395-414, jul. 2017.

RIOS, S. P. *et al.* **Informe Mercosul 2020**: sob a pressão da agenda externa. [s.l.]: Intal, nov. 2020. (Nota Técnica BID, n. 2052). Disponible em: <<https://bit.ly/3qEzEpy>>. Acesso em: 22 out. 2021.

RUSSELL, R.; TOKATLIAN, J. G. De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. **Perfiles Latinoamericanos**, v. 10, n. 21, p. 159-194, 2002a.

_____. El lugar del Brasil en la política exterior de Argentina: la visión del otro. **Desarrollo Económico**, v. 42, n. 167, p. 405-428, oct.-dic. 2002b.

SARAIVA, M. G. Brasil y Argentina: política externa para América Latina en tiempos recientes. **América Latina Hoy**, v. 45, p. 127-140, 2007.

TOKATLIAN, J. G. Las relaciones entre Latinoamérica y China: un enfoque para su aproximación. **Desarrollo Económico**, v. 47, n. 185, p. 119-129, abr.-jun. 2007.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Chefe do Editorial

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Chefia

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Revisão

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques

Ana Clara Escórcio Xavier

Clícia Silveira Rodrigues

Luiz Gustavo Campos de Araújo Souza

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Nayane Santos Rodrigues (estagiária)

Editores

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danielle de Oliveira Ayres

Danilo Leite de Macedo Tavares

Leonardo Hideki Higa

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



**PÁTRIA AMADA
BRASIL**
GOVERNO FEDERAL