

O BRASIL E SUA PROJEÇÃO LATINOAMERICANA NO GOVERNO LULA (2003-2010): UM ESTUDO DO ACORDO DE SUBSTITUIÇÃO DIPLOMÁTICA ENTRE BRASIL E ARGENTINA

THE BRAZIL AND ITS LATIN AMERICA PROJECTION DURING GOVERNMENT LULA (2003-2010): A STUDY OF DIPLOMATIC REPLACEMENT AGREEMENT BETWEEN BRAZIL AND ARGENTINA

Caique Sanches Bodine*

Resumo: A compreensão da política externa dos atores do sistema internacional depende da análise de diversos componentes que a influenciam. Este estudo de caso visa analisar um acordo celebrado entre Brasil e Argentina — Acordo para o Estabelecimento de um Mecanismo de Cooperação Comercial entre a República Argentina e a República Federativa do Brasil —, buscando demonstrar como a política externa do período se expressa em sua concepção e sua realização. Para isso, foi usada uma análise qualitativa de fontes primárias providas de documentos públicos e fontes secundárias sobre a política externa brasileira durante os anos de 2003 a 2010. A conclusão obtida por esta pesquisa demonstra que tal acordo faz parte de um processo mais amplo e de mais longo prazo de uso do *soft power* e do *smart power* pelo Brasil em sua estratégia de aproximação com a América Latina.

Palavras-chave: Brasil. Argentina. Substituições de assuntos consulares e diplomáticos. Lula. Kirchner.

Abstract: *The understanding of the foreign policy of the actors of the international system depends on the analysis of several components that influences it. This case study aims to analyze an agreement between Brazil and Argentina — Agreement for the Establishment of Commercial Cooperation Mechanism between the Argentina Republic and the Federal Republic of Brazil —, seeking to demonstrate how the foreign policy of the period has been expressed by the conception and realization of that Treaty. For this, a qualitative analysis of primary sources from public documents and secondary sources on Brazilian foreign policy was used during the years 2003 to 2010. The conclusion obtained by this research demonstrates that such an agreement is part of broader and longer-term use of soft power and smart power by Brazil in its approach to Latin Ame-*

*Bacharelado em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo. Bolsista PIBIC pelo CNPq para o desenvolvimento da pesquisa “Política Externa Brasileira e Literatura: Em Busca de um Discurso Formativo Comum nos Concursos de Admissão à Carreira Diplomática do Instituto Rio Branco entre os anos de 2003 a 2016. Endereço eletrônico: caiquebodine@usp.br

rica.

Keywords: Brazil. Argentina. Replacements of consular and diplomatic affairs. Lula. Kirchner.

1. INTRODUÇÃO, OBJETIVO, JUSTIFICATIVA E MÉTODO

Pode-se argumentar que a complexa história de formação da Política Externa Brasileira (PEB) tem como aspecto central o desenvolvimento e a construção de uma imagem de país “pacífico, amante do Direito Internacional e da moderação” (RICUPERO, 2017, p.707-711). Diversas são as causas históricas para a adoção desse tipo de política, destacando-se o fraco poderio militar brasileiro entre a Independência e a Proclamação da República, o que obrigava o país a encontrar vias não-agressivas para resolver litígios internacionais. Com isso, inicialmente a Política Externa, muito por influência do Barão do Rio Branco, concentrou-se no uso do *soft* e *smart power* para a solução de questões de demarcação de fronteiras do país, o que ocupou boa parte da agenda da PEB no século XIX (RICUPERO, 2017).

De toda forma, a construção histórica da PEB demonstra que a compreensão da importância das vias indiretas pelas quais boa parte da Política Externa é formulada permite o maior entendimento da centralidade que o desenvolvimento econômico teve e têm na agenda brasileira. Nesse quesito, a questão de segurança nacional, em decorrência do fraco envolvimento histórico do país em conflitos militares, nunca foi — com exceção, talvez, do período de formação inicial do território — uma das preocupações centrais da Política Externa Brasileira, o que permite que boa parte dos esforços da PEB possam ser direcionados à busca pelo desenvolvimento econômico e uma projeção internacional do país (CADETE, 2013, p.106; RICUPERO, 2017, p.665). Além disso, com a redemocratização do país e com a Constituição de 1988, a questão econômica volta a ter um papel ainda mais central na agenda política interna e externa, visto que a Ditadura Militar deixa, não só uma dívida externa gigante, mas também com um cenário econômico que levaria à hiperinflação no período seguinte.

Portanto, fica claro que, por razões histórico-culturais, uma compreensão ampla e séria da PEB precisa levar em conta os aspectos econômicos e a atuação não-militar do Brasil no cenário internacional. Dessa forma, o presente estudo se propõe a analisar a Política Externa Brasileira sul-americana com foco na celebração do *Acordo para o Estabelecimento de um Mecanismo de Cooperação Comercial entre a República Argentina e a República Federativa do Brasil*, assinado em 2005. Por ser celebrado implementado entre 2005 e 2009, entende-se que a análise de tal matéria possibilita, por exemplo, uma maior compreensão acerca das relações externas estabelecidas pelo primeiro mandato do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (PT), e, em específico, no modo como este governo atuou na construção de uma política de liderança nas relações “Sul-Sul”. Nesse ponto, destaca-se a necessidade de se compreender o processo de articulação entre a Argentina e o Brasil, tanto no âmbito da diplomacia oficial, mas também naquilo que Ricupero (2017) chama de “a diplomacia paralela” entre Lula e outros governos de esquerda da América Latina — como é o caso do próprio governo de Kirchner, presidente da Argentina no período.

Para tais fins, será usada uma metodologia de análise qualitativa de fontes pri-

márias e secundárias, que irão abranger desde os passos burocráticos da tramitação do acordo assim como a análise ampliada da formulação da política externa do período. A coleta de fontes primárias se deu através de (i) leitura de Diários Oficiais da União disponíveis pelo site da Câmara dos Deputados e pelo Palácio do Planalto, (ii) protocolo de Lei de Acesso à Informação frente ao Ministério das Relações exteriores, (iii) solicitações feitas à Embaixada do Brasil em Buenos Aires e à Embajada de la República Argentina en Brasil e (iv) consulta de deliberações¹ disponíveis na Biblioteca de Áudio da Câmara dos Deputados.

2. PROCESSO DE VINCULAÇÃO E VIGÊNCIA DO TRATADO NO BRASIL

O tratado de cooperação em questão teve sua assinatura concretizada no dia 30 de novembro de 2005, na cidade de Puerto Iguazú, Argentina. Apesar do tratado constar com a assinatura de Celso Amorim — Ministro de Estado das Relações Exteriores do Brasil à época — e de Rafael Antonio Bielsa — Ministro das Relações Exteriores da Argentina na época —, a cerimônia de assinatura contou com a presença dos então presidentes Lula e Néstor Kirchner² em cerimônia pública simbólica

Após isso, em 27 de março de 2006 o presidente envia uma mensagem ao Congresso Nacional solicitando a aprovação interna do tratado (cf. BRASIL, 2009a), tendo este aprovado a assinatura brasileira somente em 17^a de julho de 2009, através do Decreto Legislativo Nº 493/2009. Em decorrência disso, no dia 23 de julho de 2009 o Brasil entrega o instrumento de ratificação Nº 185 para o governo da Argentina, que, no dia seguinte, também notifica o Brasil sobre a aprovação interna no país. Portanto, havendo no dia 24 de julho ambas às partes cumprido o que se é estabelecido no art. 7º do tratado⁴, o mesmo passa a ter vigência internacional — e para o Brasil⁵ — em 22 de outubro de 2009.

Por fim, ressalta-se que o decreto de promulgação interna do tratado teve sua publicação no Diário Oficial da União realizada em 10 de fevereiro de 2010, entrando em vigor a partir deste mesmo dia, conforme consta o art. 3º do Decreto 7090/2010.

¹Considera-se que fontes desse caráter são extremamente importantes na análise de diplomas jurídicos, visto que o contexto de criação e concepção de uma norma — inclusive dentro do processo legislativo de cada país — podem ser entendidos como essenciais para o estudo das finalidades mais centrais almejadas pelo mecanismo legal em questão — abordagem metodológica na qual esse estudo se apoia — (cf. FERRAZ JR., 2001, p.251-253).

²Informação retirada da agenda de viagens internacionais do Presidente da República no ano de 2005. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/viagens/viagens-internacionais-1o-mandato/viagens-internacionais-2005-1.pdf/view>. Acesso em 26 out. 2020.

³Apesar da mesa da Câmara assinar o Decreto no dia 17, sua publicação no Diário Oficial da União ocorreu apenas no dia 20 do mesmo mês, entrando em vigor a partir desta data, conforme consta Art. 2º do mesmo Decreto (BRASIL, 2009b).

⁴“O presente Acordo entrará em vigor 90 (noventa) dias após a notificação recíproca pelas Partes de que foram cumpridas as formalidades internas necessárias à entrada em vigor” (BRASIL, 2010).

⁵Por se tratar de um acordo bilateral, a data de vigência internacional é a mesma para a vigência para o Brasil (cf. ACCIOLY, SILVA e CASELLA, 2010, p.163).

3. RESUMO DAS DISPOSIÇÕES DO TRATADO

O tratado em questão conta com apenas 9 artigos que estabelecem um mecanismo de ajuda mútua entre ambas as partes em matérias comerciais em Estados nos quais uma das partes não possua representações diplomáticas ou consular. Desse modo, na situação descrita acima, caberia à parte que tivesse representação diplomática ou consular no Estado em questão realizar o auxílio necessário às empresas com sede na outra parte. De modo prático, pode-se imaginar como exemplo o caso proposto pelo deputado Reginaldo Lopes (PT) no parecer consultivo da *Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio*, da Câmara dos Deputados, sobre a implementação do tratado, o qual destaca que:

Se [...] uma empresa platense necessita de apoio num país no qual a Argentina não mantenha representação diplomática, mas o Brasil mantenha, ela poderá procurar a ajuda da embaixada ou consulado brasileiro no sentido de dar-lhe apoio em toda uma sorte de atividades, mormente de cunho comercial, listadas no art. 4º do referido acordo. O mesmo, obviamente, se daria quando a situação fosse inversa (BRASIL, 2007c, p.2).

Por sua vez, o **art. 4º** mencionado no parecer do relator estabelece quais seriam as obrigações e áreas de atuação em que as partes necessitam prestar ajuda mútua. São essas obrigações acertadas aquelas ações que normalmente seriam realizadas ordinariamente por embaixadas e consulados às empresas e empresários nacionais, como:

- a) Colaborar com a confecção de agendas de negócios para empresários que visitem a jurisdição da representação diplomática ou consular encarregada do apoio comercial;
- b) Detectar nichos de mercado que não possam ser satisfeitos com a oferta exportável do próprio país e informar a Chancelaria da outra Parte;
- c) Distribuir periodicamente, por meio das Chancelarias, perfis e estudos de mercado sobre a jurisdição realizados para empresas nacionais;
- d) Dar apoio aos empresários que participem de feiras, exposições ou rodadas de negócios, que se desenvolvam na jurisdição da representação diplomática ou consular encarregada do apoio comercial;
- e) Outorgar assessoria aos empresários sobre o mercado da jurisdição diplomática ou consular a respeito de: dados básicos, perfil econômico e de comércio exterior, conjuntura política, práticas comerciais (custos aduaneiros, canais de distribuição, procedimentos para o ingresso de amostras) e condições de acesso ao mercado (sistema tarifário, impostos internos, requisitos especiais de ingresso, normas e regulamentações técnicas, medidas sanitárias e fitossanitárias, regimes especiais e legislação em matéria de defesa comercial

- f) Informar, por meio das Chancelarias, sobre o lançamento de licitações internacionais; e
- g) Orientar os empresários que realizarem viagens de negócios à jurisdição sobre questões operacionais em matéria de transporte, hotelaria, clima, atenção médica, costumes locais, vistos, e demais recomendações práticas (BRASIL, 2010).

Outrossim, as representações diplomáticas e consulares que estariam imbuídas desses encargos, em conformidade com o **art. 2º** do diploma jurídico, seriam gradualmente designadas pelas partes. É importante ressaltar ainda que o **art. 3º** do tratado estabelece que os ônus decorrentes das atividades de auxílio caberão ao Estado beneficiário. Dessa forma, no exemplo que usamos, caberia à Argentina o pagamento dos “recursos humanos e material necessário para a implementação das tarefas de apoio comercial”, sendo esta a responsável pela “remuneração e pelo cumprimento dos direitos trabalhistas dos funcionários nomeados” para a realização de suas tarefas (BRASIL, 2010). Além disso, o tratado também estabelece que tanto o Brasil quanto Argentina oferecerão treinamento de suas equipes de promoção comercial, “não somente em termos de capacitação técnica, mas também para facilitar a implementação do Acordo” (cf. **Art. 4º**, BRASIL, 2010), sendo esse treinamento “recíproco [...] não somente em termos de capacitação técnica, mas também para facilitar a implementação do presente acordo” (cf. **Art. 5º**, BRASIL, 2010). Por fim, o tratado ainda sublinha, no **art. 6º**, que os mecanismos são criados sem o prejuízo das atividades comerciais no âmbito de Promoção Comercial Conjunta do MERCOSUL e de similares atividades da UNASUL.

Vale mencionar que o tratado se funda no princípio de reciprocidade entre as partes, como fica bem sublinhado em seu **art. 1º**. Contudo, apesar disso, o tratado não cria mecanismos que estabelecem qualquer tipo de obrigação quantitativamente proporcional. Em frente disso, por mais que o acordo estabelecesse que os ônus caberiam ao estado beneficiário, sublinha-se a preocupação presente na fala do deputado Albano Franco (PSDB) no plenário da votação do parecer da Comissão supracitada, ocorrido no dia 26 de setembro de 2009:

Nota-se, deputado João Maia⁶ [PL], que, considerando a escassez de recursos para a área no Brasil, é fundamental garantir que o acordo seja realizado com base no esforço equilibrado dos dois países, para que exista efetivamente a complementaridade, de forma a não sobrecarregar um dos dois parceiros, no caso, principalmente, o Brasil (BRASIL, 2007b)⁷.

Por fim, ressalta-se que os demais artigos não abordados até o momento nesta análise, isto é, os **art. 7º, 8º e 9º**, são as Disposições Finais que versam sobre ques-

⁶Leitor do projeto de Resolução da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio proposto por Reginaldo Lopes (PT).

⁷Disponível em: <https://imagem.camara.leg.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=29839>. Confira a fala às 10h 47 min. 38 seg. Acesso em: 6 nov. 2020

tões normativas do Tratado — tal qual estabelece a Parte II, IV e V da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados (BRASIL, 2009c) —, abordando sobre, respectivamente, seu prazo de entrada em vigor internacional⁸, sua modificação⁹ e as condições para sua denúncia¹⁰.

4. JUSTIFICATIVA PARA CELEBRAÇÃO DO TRATADO

Compreende-se que a interpretação jurídica de qualquer diploma normativo passa inexoravelmente por uma análise, breve ou aprofundada, do contexto de sua concepção e celebração, buscando entender os objetivos almejados pelos legisladores na época de sua criação (FERRAZ JR., 2001, p.251-253). Quando passamos para o estudo do Direito Internacional, tal dinâmica torna-se mais difícil de ser articulada, pois facilmente pode-se incidir em conceitos etnocêntricos por haver, em algum grau, uma comparação de dois sistemas jurídicos de ordens distintas, por mais que tal comparação não seja explícita ou intencional (CLASTRES, 2003). Desse modo, mesmo que o presente estudo não se proponha a ser um caso metodológico de Direito Comparado, entende-se que a compreensão dos sistemas jurídicos internos da Argentina serão, por maior que seja o esforço para se afastar desse fato, epistemologicamente afetados pela tradição jurídica brasileira. Vale ressaltar que esta não é uma postura proposital deste trabalho, mas sim o reconhecimento de que é ingênuo a postura de que é possível fazer uma análise completamente neutra, por mais que esse comparativismo ocorra de modo inconscientemente no pesquisador (CLASTRES, 2003)¹¹.

Aqui, vale notar que a escolha de um tratado com uma nação latinoamericana, falante do Castelhana (língua de fácil entendimento por falantes lusófonos¹²) e pertencente a uma região geograficamente semelhante é uma escolha intencional que visa diminuir eventuais problemas, tanto práticos como epistemológicos, que uma pesquisa desse tipo pode vir a ter (VEÇOSO, 2019). Além disso, também é importante ressaltar que o protocolo de aprovação e trâmites internos de tratados para a República da Argentina é semelhante ao brasileiro, sendo também necessário o crivo do

⁸Conforme foi mostrado no tópico 2 deste estudo, a Convenção entrou em vigor 90 dias após a notificação recíproca de ambas as partes.

⁹“O presente Acordo pode ser modificado pelas Partes” (BRASIL, 2010)

Segue a mesma lógica de datas para sua entrada em vigor, ou seja, a denúncia pode ser feita após 90 dias da notificação de uma das partes.

¹⁰No artigo citado — Copérnico e os Selvagens —, Clastres faz uma análise introdutória sobre como a tradição iluminista da neutralidade de análise de outros sistemas de organização social carrega implicitamente pressupostos que reforçam o etnocentrismo europeu. Neste artigo em específico, é possível observar a crítica epistemológica dos limites apresentados pela teoria de WEBER (2012, p.517-543) sobre a formação dos Estados Modernos.

¹¹No artigo citado — Copérnico e os Selvagens —, Clastres faz uma análise introdutória sobre como a tradição iluminista da neutralidade de análise de outros sistemas de organização social carrega implicitamente pressupostos que reforçam o etnocentrismo europeu. Neste artigo em específico, é possível observar a crítica epistemológica dos limites apresentados pela teoria de WEBER (2012, p.517-543) sobre a formação dos Estados Modernos.

¹²Nota-se que a questão linguística é um problema que pode prejudicar em muito uma análise jurídica ou histórica. Por conta disso, destaca-se a importância de haver a possibilidade de um contato direto com fontes primárias — que, nesse caso, podem ser mais facilmente consultadas por conta do MERCOSUL e do arsenal de documentos e textos disponibilizados pela própria entidade — (cf. VEÇOSO, 2019, p. 183-185).

poder Legislativo¹³.

Com isso, apenas por garantias, sublinha-se que a análise dos fatores que culminaram na celebração deste tratado serão, direta ou indiretamente, influenciados por uma perspectiva brasileira da Argentina e do ordenamento latinoamericano.

4.1. Contexto global e o neoliberalismo na América do Sul

O início do século XXI — período no qual o Acordo em questão é concebido — foi marcado por uma brusca mudança no perfil ideológico e econômico do mundo. Após a queda do Muro de Berlim e o colapso da União Soviética, a ordem neoliberal praticamente se impõe como única alternativa para o desenvolvimento dos Estados no mundo (GUILHERME, 2014; FUKUYAMA, 1992). Desse modo, a América Latina, devastada por crises econômicas — consequência, em parte, dos regimes militares impostos pelos Estados Unidos na região —, adentra em uma sequência de políticas neoliberalizantes, protagonizadas principalmente pelo Consenso de Washington (CERVO e BUENO, 2002).

Em frente da síntese feita sobre esse complexo processo e seus desdobramentos, pode-se dizer que tais medidas neoliberais foram em muito contestadas por boa parte da população, que se via afetada pela austeridade política nos países da região, o que ocasionou, direta ou indiretamente, a ascensão de uma sequência de governos progressistas de esquerda na região sulamericano, destacando-se, inclusive, os países do Cone-Sul presentes neste estudo (RICUPERO, 2017). Como resultado dessa mudança ideológica e da necessidade — não tão nova — de se criar um contraponto ao avanço das potências sob a região, nota-se um processo de aproximação entre os mercados e governos da América do Sul protagonizado pelo Brasil e pela Argentina (GUILHERME, 2014). Portanto, para entender o processo de aproximação diplomática entre Brasil e Argentina que culminou no Acordo para o Estabelecimento de um Mecanismo de Cooperação Comercial entre a República Argentina e a República Federativa do Brasil, deve-se ter em mente esse contexto global do pós-Guerra Fria e o constante movimento de busca por uma afirmação da política dos povos latino-americanos em contraposição a imposição do neoliberalismo como único meio de organização político-econômico-social (GUILHERME, 2014).

4.2. A política externa brasileira nas relações sul-sul

Para contrapor a lógica Neoliberal das potências hegemônicas, a política externa brasileira usou como mecanismo de articulação a aproximação com demais países do Sul global, buscando atingir o papel de protagonista e porta-voz das nações em desenvolvimento — e, em especial, da América Latina — (CADETE, 2013). Alguns autores, inclusive, ressaltam que a PEB passou da noção de uma “autonomia pela parti-

¹³Vale mencionar a redação do art. 75, §22, da Constituição de 1994 da nação platina, que estabelece que cabe ao Congresso “aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes” (ARGENTINA, 1995). É interessante perceber que, contudo, diferente do Brasil, os tratados internacionais possuem uma hierarquia superior à das leis em estabelecimento próprio da Constituição.

cipação” para a noção de “autonomia pela diversificação” (GUIMARÃES, 2020). Esse tipo de estratégia visava tanto objetivos econômicos quanto objetivos políticos.

Sob os objetivos econômicos, destaca-se que o Brasil buscou ampliar seu mercado consumidor para além dos Estados Unidos e da Europa, incentivando as importações para a África, principalmente para a América Latina e, em menor grau, para a Ásia¹⁴. Além disso, também se destaca a aproximação do Brasil das principais potências em desenvolvimento através da formação do IBAS — Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul — (OLIVEIRA, 2005), buscando criar um fortalecimento das relações econômicas Sul-Sul. Tal estratégia foi, ao seu modo, bem sucedida, visto que as importações intra-latinoamericanas cresceram significativamente (GUILHERME, 2014). Já nos objetivos políticos internacionais, essa postura da PEB visava construir a imagem brasileira como uma potência regional por conta de seu protagonismo, o que trazia à tona, por exemplo, o pleito do Brasil a uma cadeira permanente no CSNU. Outrossim, a articulação Sul-Sul também gerava a possibilidade de maior resistência das medidas unilaterais das potências no Norte global (OLIVEIRA, 2005).

4.3. A relação entre Brasil e Argentina

Quando analisamos o quadro geopolítico e histórico da América do Sul, pode-se considerar que o Brasil e a Argentina, em consequência da “quantidade e combinação de recursos materiais e humanos e experiência nacional” (LAFER e PEÑA, 1973, p.28), são as duas nações que mais pleiteavam o status de potência regional. Como resultado, nota-se que a política externa de ambos os países, a depender dos governos e dos fins nacionais e internacionais almejados, oscila estrategicamente entre a aproximação e o distanciamento.

No recorte histórico em que está inserido o tratado estudado por esta pesquisa, nota-se que a relação entre Brasil e Argentina se encontravam em um ciclo de aproximação iniciado em meados da década de 1990. Essa aproximação pode ser explicada, em partes, pela disputa entre Brasil e Estados Unidos para o acesso ao mercado sulamericano que se inseria no contexto neoliberal do pós-Guerra Fria. Boa parte do projeto dos EUA estava centrado na iniciativa da criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), ao passo que o Brasil buscava fortalecer as relações do recém fundado MERCOSUL (BOITO JR. e BERRINGER, 2013). Desse modo, a Argentina, sendo o único Estado com capacidades similares ao Brasil na América Latina, tem um papel central nessa disputa, visto que o alinhamento tomado por ela provavelmente seria um dos fatores decisivos para a preponderância de um desses dois projetos (CERVO e BUENO, 2002).

Contudo, vale ressaltar que a Argentina disputava com o Brasil, nesse período, “a influência sobre o Uruguai, Paraguai e Bolívia” (CERVO e BUENO, 2002, p. 486). Desse modo, para que a nação platina não usasse o ALCA como uma moeda de bar-

¹⁴ cf. respectivamente BOITO JR. e BERRINGER (2013) para a compreensão a abertura de mercados brasileiro na África; RICUPERO (2017) sobre a geopolítica brasileira de aproximação na América Latina — em específico das páginas 654 a 663 — e; PADULA e FIORI (2016) para o aprofundamento da análise da abertura de mercados brasileiros e do aumento da projeção nacional do país rumo ao Pacífico.

ganha para com o Brasil¹⁵, a PEB da década de 90 teve seus esforços concentrados na busca de um fortalecimento do MERCOSUL não só com a Argentina, mas com os outros Estados do Cone Sul (BOITO JR. e BERRINGER, 2013). Assim, os olhos brasileiros sempre se mantiveram atentos ao posicionamento argentino, havendo, desse modo, um constante esforço diplomático para aprofundar a aproximação dos países. Essa aproximação — baseada, por exemplo, no discurso de um interesse mútuo contra o predomínio do neoliberalismo sob a América Latina —, contudo, começou a ter avanços mais significativos após a eleição de Lula¹⁶ (Partido dos Trabalhadores) e Kirchner (Partido Peronista) no Brasil e na Argentina, respectivamente.

4.3.1. A Esquerda na América-latina e a Diplomacia Paralela do PT

A eleição de Lula e Kirchner é um fator central para a compreensão do contexto favorável que possibilitou a concepção do tratado em questão. O Brasil sempre teve sérios problemas em se posicionar culturalmente próximo da América Latina — tanto por conta de sua língua quanto por questões culturais de organização interna do poder —, o que, direta ou indiretamente, dificultava na celebração de tratados internacionais devido o afastamento cultural (GUIMARÃES, 2020). Contudo, com a ascensão de governos de Esquerda na região, houve a possibilidade de mudança dessa perspectiva.

O cerne dessa relação, em especial com a Argentina, pode ser tido através daquilo que Ricupero (2017) chama de “a diplomacia paralela do PT” (p.650-651). Durante os dois mandatos, o presidente Lula buscou manter relações de cunho mais “ideológicos” em caráter mais personalista, ao passo que a diplomacia mais “tradicional” permaneceu nas mãos do Itamaraty. Desse modo, as relações com os presidentes de esquerda na região eram muitas vezes conduzidas pelo próprio presidente e seu partido, que mantinham contato direto e pessoal com os demais presidentes da região. Nesse caso, pode-se concluir que boa parte dos imbróglis que dificultavam anteriormente a aproximação entre a Argentina e o Brasil foram resolvidos graças a essa aproximação mais personalista por parte de Lula e Kirchner.

Vale destacar - também, que o projeto proposto pelo Partido Peronista, de Néstor Kirchner, era contraposto a muito das ideias neoliberalizantes propostos pelos Estados Unidos para o ALCA, o que fortaleceu ainda mais a possibilidade de aproximação para esses países.

¹⁵Vale ressaltar também que o ALCA apresentava para a Argentina uma oportunidade de acesso ao mercado Estadunidense, o que o país almejava em certo ponto, conforme expõem RICUPERO (2017, p.592-595).

¹⁶Nota-se que, para Fernando Henrique Cardoso, (PSDB), a questão da ALCA relacionava-se, majoritariamente, com uma questão estratégica da política macroeconômica internacional, como argumenta RICUPERO (2017, p.596-598). Contudo, para Lula (PT), a questão também adquiriu um caráter político interno, visto que a ideologia inerente à ALCA não só ia contra à política de bem-estar social defendida pelo PT — com forte participação do Estado —, mas também era uma questão polêmica para o eleitorado, visto que, em um plebiscito feito em 2002, 95% dos votantes eram contra à entrada do Brasil no acordo, como é exposto por BOITO JR. e BERRINGER (2013, p.36).

4.4. A celebração do tratado

Com a breve explicação contextual, política e histórica feita até aqui, fica claro que a justificação para a celebração do tratado passa não só pelos motivos práticos que ele enseja por si só — o auxílio aos empresários e empresas de ambas as nações —, mas também possui um significado muito maior na relação de aproximação política e econômica do Brasil e da Argentina no contexto de sua celebração.

No âmbito argentino, a justificativa para a celebração do tratado perpassa pela eleição de Néstor Kirchner e um eventual abandono da ideia do ALCA, possibilitando a aproximação entre Brasil e Argentina, fortalecendo o poder de agência do país dentro no Cone Sul. Já no âmbito brasileiro, a celebração do Tratado é justificada por uma PEB que busca fortalecer o MERCOSUL como meio de se contrapor às políticas do norte global, assim como intensificar as relações com o Sul Global. Esse objetivo mais direto e estratégico fica bem destacado pela fala do deputado Miguel Corrêa Jr. (PT) no plenário da votação do parecer da *Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio*, que diz:

Um pequeno comentário, senhor Presidente [da Câmara]. Gostaria de cumprimentar o deputado João Maia [PL] pela iniciativa de fazer a leitura desse projeto em regime de urgência e falar que um dos avanços do governo Lula e uma das sustentações de nossa economia são as relações externas com outros países, e aqui **trata-se de um aprofundamento principalmente da nossa relação com a Argentina dentro do MERCOSUL** (BRASIL, 2007b, grifo meu)¹⁷.

O mesmo também é ressaltado por Samuel Pinheiro Guimarães Neto ao enviar a Mensagem Nº 184, de 2006 para o Presidente da República e, conseqüentemente, para o Congresso, visto que a mensagem se tratava da exposição dos motivos sobre a celebração do tratado. No texto o autor ressalta para o Presidente Lula que:

O Acordo em apreço faz parte do esforço manifestado por Vossa Excelência de promover a integração regional em todas as áreas, em especial no estreitamento das relações entre os setores exportadores dos dois Países, fortalecendo o comércio exterior e o mercado interno, com a geração de emprego e renda (BRASIL, 2009a, grifo meu).

Desse modo, pode-se perceber que a celebração do tratado possui sim justificativas práticas de auxiliar os empresários e as empresas platenses e brasileiras, mas também possui a justificativa mais implícita de estreitar os laços econômicos e políticos dos países em questão, possibilitando um aumento do soft e smart power e da projeção de ambos no cenário internacional, como fica bem exposto no texto de Reginaldo Lopes (PT), no parecer consultivo da mesma comissão supracitada da Câmara dos Deputados:

¹⁷Disponível em: <https://imagem.camara.leg.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=29839>. Confira a fala às 10: 47 min. 18 seg. Acesso em: 16 nov. 2020

O grande mérito econômico que vislumbramos no acordo que embasa o projeto sob análise é a possibilidade de estabelecimento de uma sinergia que em muito contribuirá para que se intensifique a atividade comercial dos países signatários junto a terceiras nações. O acordo prevê até mesmo a identificação de oportunidades comerciais que não poderiam ser satisfeitas com o excedente comercial do país que as localizou (ex: Argentina), e que seriam repassadas ao outro signatário (no caso, o Brasil) para que este ocupasse aquela que seria uma lacuna comercial, quando examinada do ponto de vista binacional.

Trata-se nitidamente de acordo benéfico às duas nações e que só contribuirá para intensificar a integração econômica e política entre esses grandes países vizinhos, já consolidada no âmbito do Mercosul. Todas as ações visando ao incremento da atividade comercial externa, em especial das empresas privadas, deve ser bem recebidas por esta Comissão (BRASIL, 2007d, grifo meu).

5. EFEITOS DO TRATADO PARA A SOCIEDADE BRASILEIRA

5.1. Efeitos gerais

Como ficou demonstrado acima, a celebração do tratado pode ser entendida dentro de uma ótica de análise pela qual o governo brasileiro buscava criar meios de fortalecer o MERCOSUL com a aproximação para com a Argentina. É interessante notar que, portanto, as justificativas para a celebração do tratado foram parcialmente concretizadas pela política externa da época, visto que o projeto da ALCA foi posteriormente arquivado (BOITO JR. e BERRINGER, 2013, p.37). Além disso, vale notar que o fortalecimento do MERCOSUL também respalda no crescimento das trocas intra-bloco, visto que o comércio entre Brasil e demais países da organização saltou de US\$ 8,9 bilhões em 2002 para US\$ 36,6 bilhões em 2008 (*apud* GUILHERME, 2014, p.7).

Outrossim, as exportações Brasileiras para a Argentina progrediram de US\$ 2,4 bilhões em 2002 — o que representava 4,05% das exportações brasileiras — para US\$ 17,6 bilhões em 2010 — o que representava 9,22% das exportações brasileiras, ou seja, mais que o dobro de 2002. Vale ressaltar, contudo, que esse movimento não necessariamente foi recíproco, pois as importações brasileiras da Argentina foram de US\$ 4,8 bilhões em 2002 para US\$ 14,4 bilhões em 2010. Apesar do crescimento absoluto significativo, em termos comparativos a porcentagem de exportação brasileira da Argentina caiu de 10% para 7,88% no período analisado, o que pode representar um insucesso parcial dos objetivos almejados pela política externa da época que são respaldados pelo tratado¹⁸.

Além disso, para o Brasil, há notoriamente um destaque para o seguimento constitucional das diretrizes da política externas estabelecidas no art. 4º, como é exposto pelo voto do deputado Wolney Queiroz no relatório da *Comissão de Constituição e*

¹⁸Os dados completos utilizados podem ser consultados na plataforma *The Atlas of Economic Complexity*, do projeto "Growth Lab" da Universidade de Havard. Disponível em: <https://atlas.cid.harvard.edu/explore/geo?year=2010&country=32&productClass=HS&product=undefined&target=Product&partner=undefined&startYear=1995>. Acesso em: 23 nov. 2020.

Justiça e de Cidadania da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, da Câmara dos Deputados, que versava sobre a matéria:

O parágrafo único do art. 4º da nossa Constituição dispõe: “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação da comunidade latino-americana de nações”. A matéria do Acordo tem, portanto, respaldo constitucional e é, inequivocamente, jurídica (BRASIL, 2007c).

Portanto, os efeitos gerais da celebração do tratado também demonstram um respaldo o discurso formacional da política externa e interna almejado pelo primeiro e segundo governo de Lula (PT), marcado, dentre tantas outras coisas, por uma retórica da criação de uma política externa solidária com a América Latina.

5.2. Efeitos específicos

No âmbito mais concreto, o tratado permitiu que tanto as empresas brasileiras quanto as empresas argentinas pudessem se beneficiar da ajuda diplomática em localizações as quais uma das partes não possuísse representação diplomática. No dia 4 de abril de 2006, antes mesmo da ratificação do tratado, houve uma reunião entre o Diretor do *Departamento de Promoção Comercial e Investimentos* (DPR) da Embaixada Brasileira e o embaixador argentino Luis Maria Kreckler, em Buenos Aires, conforme consta a série telegráfica **TEL 723 de 2006, DIC/DOC/DAM I¹⁹**, da Embaixada de Buenos Aires. Nesta reunião, entre tantos assuntos, foi versado sobre os planos para a implementação do Acordo para o Estabelecimento de um Mecanismo de Cooperação Comercial entre a República Argentina e a República Federativa do Brasil. Nesse quesito, o Diretor do DPR apresentou, com base no que foi teorizado pelos mecanismos do tratado em análise, seu “interesse de que, inicialmente, as Embaixadas argentinas na República Tcheca e nas Filipinas realizem trabalho de promoção comercial bilateral conjunta”, conforme consta no mesmo documento redigido pelo embaixador Mauro Vieira. Em resposta, o lado argentino “expressou firme interesse de que, de nossa parte, o mesmo trabalho fosse realizado na Embaixada do Brasil em Cingapura e, caso possível, no Consulado Geral do Brasil em Rotterdã”. Em resposta, o Brasil afirmou que iria “examinar a viabilidade de reativação do SECOM Rotterdã para que fosse realizado, também naquele Posto, o trabalho de promoção comercial bilateral conjunta”.

É interessante notar alguns aspectos com base neste documento disponibilizado pelo Itamaraty. Em primeiro lugar, houve, nas negociações, a tentativa implícita de permitir a reciprocidade entre o número de embaixadas que estariam envolvidas pelo tratado. Contudo, ao passo que o Brasil manifesta seu claro interesse por duas representações diplomáticas, fornece com certeza apenas a garantia de uma delas,

¹⁹Este documento foi fornecido pelo Ministério das Relações Exteriores Brasileiro através do protocolo de um pedido de Lei de Acesso a Informação cadastrado sob o NUP 09002.001502/2020-64. O documento em questão está disponível em: <https://drive.google.com/file/d/166c3QlnzQVDcNrYsHpmTcP66i1Y84rw1/view>. Acesso em: 16 nov. 2020.

havendo a necessidade de avaliar o caso em Rotterdã. Em segundo lugar, é interessante perceber que os aparatos usados pelo Brasil seriam os mesmos destinados aos brasileiros em casos ordinários, visto que a cooperação bilateral conjunta dar-se-ia, como é bem destacado acima, através da *Secretaria Especial de Comunicação Social* (SECOM) da Embaixada.

Ao buscar nos endereços eletrônicos das quatro embaixadas brasileiras e argentinas nas localidades supracitadas, não se obteve informações mais aprofundadas sobre o modo pelo qual o auxílio é prestado atualmente e se houve a implementação efetiva do que havia sido negociado nesta reunião. As mesmas, ao serem contatadas por email, não forneceram maiores informações.

Contudo, a partir da breve análise da matéria desta reunião, pode-se notar a clara predisposição de ambas as partes para que o acordo fosse implementado, visto que sua discussão começou antes mesmo da ratificação e da vigência do acordo, apenas após um curto período de sua assinatura. Desse modo, pode-se pressupor que determinadas localidades de interesse de ambos foram privilegiadas por esse acordo que, no mínimo, assegurou a promoção bilateral do comércio em regiões as quais uma das partes não possuísse representação diplomática ou consular.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A história diplomática do Brasil deixa claro que a compreensão dos mecanismos de *soft power* e de *smart power* são essenciais para um bom entendimento das razões para a formulação da política externa. Dentre todos os meios pelos quais essas manifestações podem se expressar, o presente estudo focou-se principalmente no uso do Direito Internacional e da economia como estratégia de formulação da política externa, usando como base o estudo de caso da celebração e do contexto do *Acordo para o Estabelecimento de um Mecanismo de Cooperação Comercial entre a República Argentina e a República Federativa do Brasil*, celebrado em 2005.

Os dados apontados por esta pesquisa demonstram que a concepção deste tratado estava inserida em um período histórico de aproximação estratégica e cautelosa entre as principais potências sul-americanas em questão. Além disso, também é possível analisar que a política externa reverberada pelo tratado foi parcialmente sucedida em seu todo, visto que houve um aumento das trocas bilaterais com a Argentina e um eventual predomínio do projeto do MERCOSUL sob a ALCA.

A possibilidade de substituição na condução de assuntos consulares não é uma matéria nova no Direito Internacional Público. O próprio Brasil, por exemplo, cuidou de interesses diplomáticos argentinos no Reino Unido durante a Guerra das Malvinas. Com isso, vale ressaltar que o presente trabalho não afirma que o tratado em questão é o único fator responsável pelo sucesso parcial da Política Externa na época, mas sim defende que o acordo em si é uma expressão — dentre tantos outros modos pelo qual se manifesta a política externa de um Estado — do modo pelo qual o Brasil buscou alcançar os objetivos gerais daquela época. Assim como o ato feito durante a Guerra das Malvinas é a materialização de um objetivo diplomático brasileiro, entende-se que o mesmo ocorre — porém de modo menos claro e, por isso, solicitando uma análise mais profunda — com o caso em questão.

Portanto, este estudo visou demonstrar que a compreensão da política externa depende da análise de seus mais distintos vetores de manifestação e, após isso, buscou avançar no estudo de um desses vetores que podem expressar os principais objetivos, meios e princípios que o governo de Luiz Inácio (PT) adotou para as Relações Internacionais. O Brasil historicamente sempre buscou se portar, como bem destaca Ricupero (2017), como “amante do Direito Internacional”, o que expõe a necessidade de cada vez se debruçar sob reflexões mais aprofundadas no que tange o uso desses mecanismos pela política externa brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio N; e CASELLA, Paulo Borba.. *Manual de Direito Internacional Público*. 18 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

ARGENTINA. *Constitución de la Nación Argentina*. Buenos Aires, 03 jan. 1995. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>. Acesso em: 22 nov. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. Aprova o texto do Acordo para o Estabelecimento de um Mecanismo de Cooperação Comercial entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina, assinado em Puerto Iguazu. *Projeto de Decreto Legislativo Nº 201, de 2007*, Brasília, DF, 18 jul. 2007a. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD18JUL2007.pdf#page=208>. Acesso em: 22 nov. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. *Reunião Ordinária Deliberativa*, Brasília, DF, 26 set. 2007b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/16298>. Acesso em: 22 nov. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Aprova o texto do Acordo para o Estabelecimento de um Mecanismo de Cooperação Comercial entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina, assinado em Puerto Iguazu. *Publicação do Parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania*, Brasília, DF, 6 out. 2007c. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=3AA269E6F58539E01158BCEEFD370D42.proposicoesWebExterno1?codteor=507597&filename=Tramitacao-PDC+201/2007. Acesso em: 22 nov. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Aprova o texto do Acordo para o Estabelecimento de um Mecanismo de Cooperação Comercial entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina, assinado em Puerto Iguazu. *Publicação do Parecer da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio*, Brasília, DF, 6 out. 2007d. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=3AA269E6F58539E01158BCEEFD370D42.proposicoesWebExterno1?codteor=503943&filename=Tramitacao-PDC+201/2007. Acesso em: 22 nov. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Exposição dos Motivos, 27 de

Março de 2006. *Mensagem Nº 184, de 2006*, Brasília, DF, 13 mar. 2009a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2009/decretolegislativo-493-17-julho-2009-589658-exposicaodemotivos-136855-pl.html>. Acesso em: 23 nov. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Aprova o texto do Acordo para o Estabelecimento de um Mecanismo de Cooperação Comercial entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina, assinado em Puerto Iguazu. *Decreto Legislativo Nº 493, de 17 de julho de 2009*, Brasília, DF, 20 jul. 2009b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2009/decretolegislativo-493-17-julho-2009-589658-acordo-114583-pl.html>. Acesso em: 23 nov. 2020.

BRASIL. Promulga a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, *Decreto Nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009*. Lex: Legislação de Direito Internacional, Saraiva, 3 ed. São Paulo, p. 844-864, 2009c.

BRASIL. Presidência da República. Promulga o Acordo para o Estabelecimento de um Mecanismo de Cooperação Comercial entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina, assinado em Puerto Iguazu. *Decreto Nº 7.090, de 1º de fevereiro de 2010*, Brasília, DF, 2 fev. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/D7090.htm. Acesso em: 23 nov. 2020.

BOITO JR., Armando; BERRINGER, Tatiana. Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 21, n. 47, p. 31-38, Set. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782013000300004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 23 nov. 2020.

CADETE, Joaquim. Após a euforia vem sempre o Itamaraty. *Relações Internacionais*, Lisboa, n. 38, p. 105-121, jun. 2013. Disponível em: http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1645-91992013000200009&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 23 nov. 2020.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *Histórias da Política Exterior do Brasil*. 2. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.

CLASTRES, Pierre. Copérnico e os Selvagens. In: CLASTRES, Pierre. *A Sociedade contra o Estado*. São Paulo: Cosac Naify, p. 23-39, 2003.

FERRAZ JR., Tercio. Problema da Interpretação: Uma Investigação Zetética. In: FERRAZ JR., Tercio. *Introdução ao Estudo do Direito*. 3 ed. São Paulo: Atlas, p. 251-81, 2001.

FUKUYAMA, Francis. *O fim da história e o último homem*. Rio de Janeiro, Rocco, 1992.

GUILHERME, Cássio Augusto. A América do Sul como prioridade: A política externa do governo Lula/PT (2003-2010). *Revista Eletrônica História em Reflexão*, Dourados, vol. 8, n.15, p. 1-14, jun. 2014. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/historiaemreflexao/article/view/3350>. Acesso em: 23 nov. 2020.

GUIMARÃES, Feliciano de Sá. The uneasy 'well-placed' state: Brazil within Latin America and the West. *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 33, n. 4, p. 603-619, 3 mar. 2020. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09557571.2020.1723059?journalCode=ccam20>. Acesso em: 23 nov. 2020.

LAFER, Celso & PEÑA, Felix. Contribuição para uma Perspectiva Latinoamericana do Sistema das Relações Internacionais. In: LAFER, Celso & PEÑA, Felix. *Argentina e Brasil no Sistema das Relações Internacionais*. São Paulo: Duas Cidades, p. 15-60, 1973.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o Ibas e o G-20. *Revista brasileira de política internacional*, Brasília, v. 48, n. 2, p. 55-69, Dez. 2005. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292005000200003&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 23 nov. 2020.

PADULA, Raphael; FIORI, José Luiz. Brasil: geopolítica e "abertura para o pacífico". *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 36, n. 3, p. 536-556, Set. 2016. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010131572016000300536&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 23 nov. 2020.

RICUPERO, Rubens. *A Diplomacia na Construção do Brasil: 1750-2016*. 1. ed. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017.

VEÇOSO, Fabia. Achtung Baby! Ou Porque meu Trabalho Acadêmico não Precisa de Direito Comparado... Até Que se Prove o Contrário. In: QUEIROZ, Rafael & FEFERBAUM, Marina. *Metodologia da Pesquisa em Direito*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, p.177-190, 2019.

WEBER, Max. *A Instituição Estatal Racional e os Modernos Partidos Políticos e Parla-mentos* (Sociologia do Estado). In: WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. v. II. Brasília: UnB, p. 517-543, 2012.