

As negociações bilaterais Brasil-Argentina (1962-1965) e suas implicações no processo de integração do Cone-Sul

Brazil-Argentina bilateral negotiations (1962-1965) and its implications on the integration process of Southern Cone

Fernanda Cardoso Fonseca*
Marianna Petrovna Ekel**

Resumo

O presente artigo tem como propósito a análise dos processos de tomada de decisão e negociação que culminaram com o chamado Acordo do Trigo, consolidado entre Brasil e Argentina na década de 1960. Ao longo deste estudo, buscou-se entender como ambos os países conseguiram chegar aos termos finais do Acordo que beneficiassem ambos em um contexto internacional considerando o questionamento em relação ao papel dos países periféricos no mercado internacional. A cooperação entre o Brasil e a Argentina também foi analisada à luz das teorias desenvolvimentistas propostas pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) à época. Por fim, foi percebido que mesmo não gerando uma robusta integração regional como anteriormente pensado, a estrutura de barganha utilizada por ambos os países serviu de modelo para negociações futuras, influenciando indiretamente vários acordos entre os países da região do chamado Cone - Sul.

Palavras-chave: Brasil. Argentina. Acordo do Trigo. Barganha. Cooperação. CEPAL. Negociação.

Abstract

This article aims to analyzing the decision-making processes and negotiations which resulted in the so-called Wheat Deal, consolidated between Brazil and Argentina in the 1960's. Throughout this study, we have sought to understand how both countries managed to arrive at the final terms of the Deal, which benefited both in an international context, considering the question related to the role of peripheral countries in the international market. The cooperation between Brazil and Argentina was also analyzed in light of the development theories proposed by the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (Cepal). In the end, it was perceived that even though it didn't generate a robust regional integration as thought of before, the bargaining structure used by both countries worked as a model for future negotiations, although indirectly, influencing many deals between countries in the so called Southern Cone area.

Keywords: Brazil. Argentina. Wheat Agreement. Bargain. Cooperation. ECLAC. Negotiation.

* Graduada em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Contato: fcfonseca9877@gmail.com

** Graduada em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Contato: marianna_ekel@hotmail.com

Introdução

O presente trabalho tem como propósito o estudo das relações bilaterais estabelecidas entre o Brasil e a Argentina no período posterior aos anos 1960. Considerar-se-á o contexto regional da América Latina e a relevância que os dois países apresentam no continente. Serão abordadas também as relações existentes anteriormente e atualmente entre os dois países, as especificidades de seus cenários econômicos e os seus interesses no contexto internacional.

Para o estudo da relação bilateral entre o Brasil e a Argentina e a interdependência econômica existente entre os dois países será levado em consideração o Acordo do Trigo e as suas implicações internas e externas. O debate acerca do Acordo do Trigo será realizado sob a perspectiva do processo de tomada de decisões, isto é, do ponto de vista da barganha. O presente estudo, portanto, é marcado pela tentativa de compreensão de como o Brasil e a Argentina chegaram às decisões finais que permitiram que o Acordo do Trigo fosse, de fato, estabelecido.

Partiremos do pressuposto de que os atores envolvidos no Acordo do Trigo são atores racionais que, por motivações individuais, optaram por estabelecer essa relação comercial por enxergar na mesma algum tipo de benefício. Será abordado, também, que, apesar da convergência de ambos os países quanto ao interesse em se estabelecer um acordo comercial entre si, havia particularidades e divergências que apesar de terem persistido, através da barganha e das estratégias de negociação foram capazes de serem contornadas em prol de um propósito final que consistia na instituição do acordo em questão. Além disso, nossa análise apresentará a cooperação entre o Brasil e a Argentina percebida sob o ponto de vista das teorias desenvolvimentistas propostas pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal).

Ainda, será buscado demonstrar como a utilização da barganha por parte de ambos os países permitiu que o Acordo do Trigo se tornasse um modelo a ser seguido para negociações futuras, passando a influenciar, mesmo que indiretamente, distintos acordos entre os países do Cone-Sul. É importante frisar, nesse contexto, que tanto a Argentina quanto o Brasil fazem parte de uma mesma região e possuem aspirações equivalentes no âmbito de ambos objetivarem o desenvolvimento econômico no âmbito internacional. Dessa maneira, pode-se ressaltar que um determinado acordo pode

influenciar e se refletir na agenda futura dos acordos regionais entre os países e a postura dos envolvidos pode influenciar a maneira pela qual eles são vistos por outros parceiros. Por fim, vale ressaltar que o Acordo do Trigo reflete como dois países diferentes em vários aspectos acabam com conceder tendo como finalidade o benefício mútuo no sistema internacional e resultados que sejam positivos para ambos através de estratégias características da barganha.

As relações econômicas Brasil-Argentina: o Acordo do Trigo e suas implicações

As aproximações entre Argentina e Brasil ocorreram até os anos 1970 de forma irregular e se intensificaram desde os anos 1980 e é evidente que o aprofundamento da democracia e do desenvolvimento econômico fortaleceram estruturalmente a relação bilateral, no sentido de maior integração. Para Candeas (2005) a relação existente entre os dois países resulta de sua crescente interdependência e responde aos desequilíbrios de poder relativo e, constatado esse desequilíbrio, abrem-se historicamente dois caminhos: a busca do reequilíbrio ou da contenção (jogo de soma zero) ou a construção de poder compartilhado diante do mundo (jogo de soma positiva). Enquanto o jogo de soma zero caracteriza situações nas quais os ganhos de “Parte” representam obrigatoriamente a perda do “Outro”, o jogo de soma positiva se refere às situações nas quais tanto “Parte” quanto “Outro” acabam por ser beneficiados (CANDEAS, 2005).

As relações econômicas entre Brasil e Argentina passam por ciclos de políticas de integração e de certa autonomia, voltadas para o exterior. Compreender as relações econômicas entre os dois países é essencial para entender os processos de negociação tanto da consolidação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), quanto da integração dos países que formam o Cone-Sul (Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai).

É possível discorrer acerca das razões imediatas da tentativa de aproximação entre o Brasil e a Argentina, onde estas se devem à análise positiva realizada pelos dois países no âmbito da possibilidade de vantagens referentes aos fins econômicos. A cooperação bilateral analisada foi fortemente procurada em razão do suporte que os insumos externos - empresas, capitais, tecnologias - representavam para a realização das chamadas metas do desenvolvimento em três níveis. Deve-se destacar que o

desenvolvimento em três níveis reside nos seguintes aspectos: o enfoque nas indústrias de base, de transformação e na de ponta.

Não se tratava, em efeito, de superar o subdesenvolvimento, mas de atingir o pleno desenvolvimento. Nesse contexto, era conhecido o fato de que sem as novas pautas de exportação seria muito complicado o avanço em direção ao desenvolvimento e tampouco se avançaria sem se enfrentar as dificuldades da competição e da proteção dos mercados (CERVO, 1994).

Para Candeas (2005), o próprio modelo desenvolvimentista pode ser favorável ou não à integração: no primeiro caso, ressalta a importância da integração das cadeias produtivas com vistas ao mercado ampliado; no segundo, inspira atitudes protecionistas. É crucial ressaltar que, desde o começo das relações Brasil-Argentina, existia um receio de que se instaurasse uma divisão de trabalho regional na América Latina, de acordo com a qual a Argentina se tornaria a principal provedora de bens primários enquanto que o Brasil representaria o principal fornecedor de bens manufaturados. A existência do debate em torno da existência de uma distinção relativa de poder no continente latino-americano foi responsável pela produção de um “discurso da assimetria”, o qual reivindicava a necessidade pela busca de compensações (sendo estas compensações comerciais) e equações de equilíbrio de poder, sendo este de caráter político (CANDEAS, 2005).

Antes de se estabelecer como segundo principal parceiro comercial do Brasil na década de 1960, a Argentina era o maior exportador mundial de trigo e o segundo de carne congelada e lã, nos anos de 1910. As bases desse êxito, entretanto, eram extremamente frágeis: falta de poupança interna; produção, armazenamento e transporte dos produtos de exportação controlados por agentes externos; constantes déficits orçamentários e comerciais; e crescente dívida externa (CANDEAS, 2005).

A crise de 1929 desferiu golpe quase mortal na Argentina agroexportadora, pondo fim à conjuntura externa favorável a seu processo de acumulação de riqueza interna. Nesse contexto histórico e condicional, o país passou a procurar, cada vez mais, o auxílio entre os seus vizinhos, vendo no Brasil um parceiro econômico de valor. No entanto, é válido destacar que as relações com o Brasil constantemente alternam momentos de tensão e estagnação (CANDEAS, 2005), sendo marcadas pela inconstância e instabilidade que se refletem em variações nas suas características.

De acordo com Paulo Roberto de Almeida (2002), os processos de aproximação, de cooperação e de integração entre a Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, cujo resultado foi a criação do Tratado de Assunção de 1991 e a construção integracionista dos seus membros, associado ao projeto dos demais países do Cone Sul latino-americano, possuem antecedentes políticos e estruturais externos e internos ao esquema sub-regional. Tais antecedentes possuem, em suas principais etapas históricas de desenvolvimento a importância em torno das negociações existentes antes da consolidação desses projetos aos moldes da integração regional. Podemos perceber que na realidade brasileira e argentina esses países sempre realizaram a maior parte das transações comerciais operadas de maneira intrarregional no continente sul-americano. (ALMEIDA, 2002; BALCOMBE; BAILEY; BROOKS, 2007).

A tendência do comércio bilateral gerou frutos positivos na década de 1960 para os países envolvidos, que, no caso brasileiro, passou de significativos déficits, nos anos de 1962 a 1964, para um superávit de 8 milhões de dólares em 1965. A pauta argentina se especializava em exportação de trigo, enquanto o Brasil encontrava entre os seus principais produtos o café, o cacau e minérios de ferro. Podemos observar a equivalência desses produtos nos valores globais, tendo como contraponto uma crescente participação de manufaturas nas exportações brasileiras. A Argentina era o principal mercado consumidor das manufaturas brasileiras, que atingiram o valor de 50 milhões de dólares em 1965 (VIDIGAL, 2007; GAISFORD, KERR, 2007).

Em função da relativa proporcionalidade dos produtos argentinos e brasileiros no mercado internacional, ambos os países precisaram passar por adequações, negociações e processos de barganha em busca de uma relativa estabilidade em sua relação econômica bilateral, por meio de parcerias e complementaridades nos seus mercados. Nesse contexto, é importante citar que em 1964 os governos do Brasil e da Argentina se reuniram com o intuito de firmar um acordo visando ao aumento da cooperação econômica, o qual consistiu no chamado “Acordo do Trigo”. Enquanto o governo brasileiro enfatizava a necessidade de pensar em meios para alcançar um equilíbrio na balança comercial bilateral, o governo argentino pretendia ampliar o volume de compras por parte do Brasil. Para o Brasil, este acordo consistia em uma possibilidade oportuna e benéfica, pois, ao concordar com as eventuais compras de trigo, as

exportações brasileiras seriam ampliadas por meio de vendas asseguradas a determinados produtos e da eliminação de restrições em relação a outros (VIDIGAL, 2007).

Não obstante, ao longo dessas negociações perceberam-se duas visões diametralmente opostas entre os países. Para o Brasil, tornava-se necessária uma análise mais aprofundada do comportamento de tal intercâmbio, que evidenciaria a existência de flagrante desequilíbrio contra o país, permitindo, assim, o estudo de meios que permitissem corrigir tal situação. Já a Argentina negava de forma categórica o desequilíbrio da relação comercial com o Brasil em relação ao Acordo do Trigo, afirmando que tal comércio não poderia estar sujeito às disponibilidades de divisas do Brasil, justamente por tratar-se de um produto de grande importância ao abastecimento da população brasileira (VIDIGAL, 2007; BALCOMBE; BAILEY; BROOKS, 2007).

Na primeira rodada de negociações, em outubro de 1964, a inexistência da delegação brasileira em estudar de forma mais rigorosa as medidas comerciais adotadas pelos países levou a delegação argentina a aceitar tal proposta, sendo possível mencionar nesse âmbito um caso de concessão, a partir da qual o Brasil conseguiu que a Argentina aceitasse as suas aspirações ao realizar um aprofundamento na pesquisa acerca das medidas comerciais envolvidas no acordo. Com o seguimento das negociações, foram estabelecidos dois grupos de trabalho: um para analisar as tendências do intercâmbio e outro para tratar o trigo, especificamente (VIDIGAL, 2007).

Entre as negociações que ocorreram neste período, se encontra como principal acordo a concessão brasileira de garantir a compra de um milhão de toneladas de trigo. Em contrapartida, a Argentina concorda com o aumento da compra de produtos siderúrgicos brasileiros (como ferro, gusa e barras maciças). Como citado anteriormente, houve divergências significativas no âmbito do comércio bilateral argentino e brasileiro. Enquanto o Brasil preferia vendas diretas de governo para governo, defendendo que desta maneira seria possível administrar melhor a possibilidade de redução ou aumento nas taxas da compra do produto, a Argentina votava pela participação de empresas privadas nesse processo (VIDIGAL, 2007).

Apesar da divergência ideológica existente no âmbito da participação de empresas privadas no comércio bilateral entre os dois países, o Brasil aceitou a participação destas empresas e também o estabelecimento do preço com base nas condições competitivas do

trigo, de quaisquer procedências, comprado pelo Brasil. Assim sendo, tanto a concessão brasileira quanto a concessão argentina, em âmbitos diferentes, constituíram uma situação de equacionamento, a partir da qual, com o concílio de aspirações das duas partes se chegou a uma solução comum, a de que se cada um cedesse o acordo ocorreria de maneira pouco conflituosa e ambos se beneficiariam comercialmente e economicamente com o estabelecimento desse acordo (VIDIGAL, 2007).

Em reunião plenária no dia 6 de outubro de 1964, foi possível chegar a um projeto definitivo de acordo, na base na compra de um milhão de toneladas anuais de trigo pelo Brasil, podendo ser aumentada a quantidade no ano de 1965. Nos dois anos seguintes, a cláusula de revisão permitiria o aumento ou a diminuição do volume. O Brasil também obteve concessões da Argentina para produtos siderúrgicos. O Itamaraty considerou o resultado das negociações favoráveis aos interesses de ambos os países (VIDIGAL, 2007).

Entre 1965 a 1967, as importações brasileiras de trigo argentino atingiram um milhão de toneladas ao ano, que foi a média prevista no acordo bilateral. Em troca da garantia do mercado para o trigo argentino, o Brasil obteve a completa isenção para os seus produtos tradicionais (como o café e o cacau) e concessões no âmbito também de produtos industrializados, garantindo as vantagens comparativas para ambos os mercados na tomada de decisões bilaterais. Pode-se inferir que as relações comerciais Brasil-Argentina na primeira metade da década de 1960 seguiram um fluxo contínuo e estável, devido ao fato da Argentina diminuir sua pressão para recompor a pauta bilateral, de forma a aumentar a presença de manufaturados argentinos no mercado brasileiro (VIDIGAL, 2007).

Através de uma análise dos processos de barganha que ocorreram entre os dois países, podemos perceber as suas implicações para a conjuntura política e econômica interna e externa do Cone Sul. Estas negociações influenciaram as futuras rodadas que culminaram na criação do Mercado Comum do Sul e também na Rodada Uruguai (ALMEIDA, 2002).

Não obstante, mesmo com o relativo fracasso das negociações entre os países do Cone Sul com o travamento da Rodada Uruguai, os moldes das rodadas de negociação prévia que estabeleceram os parâmetros do Acordo do Trigo, se tornaram referência em grande parte das negociações futuras entre Brasil e Argentina, e das negociações que envolvem esses países com os demais da Cone-Sul To-

mados conjuntamente, todas as etapas da formação e consolidação do Acordo do Trigo atuaram de maneira decisiva na decisão em favor da conformação do Mercosul, principalmente nas negociações referentes à década de 1980 (ALMEIDA, 2002).

Alguma das consequências históricas da abertura comercial e do estabelecimento de um sistema de privilégios entre o Brasil e a Argentina podem ser notados em 1986, quando foi criada a “Ata para a Integração Brasil-Argentina”, que estabeleceu o Programa de Integração e Cooperação Econômicas (PICE), que adotava uma visão “gradual, flexível e equilibrada” e previa tratamentos preferenciais frente a terceiros mercados. Desta forma, diversos protocolos setoriais são assinalados bilateralmente. (ALMEIDA, 2002; SIKKINK; WOLFSON, 1993).

Já em 1988, ocorreu a consolidação do “Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento” entre Brasil e Argentina, cujo objetivo era a consolidação do processo de integração bilateral, instituindo, portanto, numa primeira etapa, um espaço econômico comum no prazo máximo de dez anos e a harmonização das políticas aduaneiras, comercial e agrícola. E, numa segunda etapa, trataria da harmonização gradual das demais políticas necessárias à formação do Mercosul. Ambas as políticas desenvolvidas em 1986 e 1988 tinham como parâmetro inicial as relações positivas formadas entre Brasil e Argentina no período após a formação do Acordo do Trigo (ALMEIDA, 2002).

As estruturas de negociações bilaterais entre Brasil e Argentina na pauta da agricultura também serviram de molde para a criação da Reunião de Ministros da Agricultura do Mercosul (RMA), destacando a importância que a continuidade destes encontros representa para o setor agrícola dos quatro países (Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai). Estas reuniões, que ocorrem duas vezes por ano, tratam de questões imprescindíveis para a continuidade das relações econômicas entre os países formadores do bloco, como o que está colocado na II Ata da RMA, realizada em Porto Alegre em 5 de novembro de 1996, relativa à adoção do Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias da OMC para regular o intercâmbio de produtos agroalimentares no âmbito do Mercosul (ALMEIDA, 2002; SICE, s/d).

Podemos observar, portanto, que a consolidação e implementação do Acordo do Trigo dependeram muitas arenas de negociação bilateral e que ajudaram a levantar o projeto de industrialização

competitiva tanto da Argentina quanto do Brasil e ao fortalecimento de um centro econômico próprio no contexto regional. Um aumento de exportação de matéria-prima levou a uma abertura econômica desses mercados que fortaleceram o acúmulo de renda desses países o que, em última instância, proporcionou as bases econômicas para se iniciar o seu processo de industrialização. Essas arenas se caracterizaram como as forças motrizes que proporcionaram o aprofundamento do processo bilateral do movimento integracionista, que não tinha motivação de excluir demais parceiros sub-regionais, e cujas consequências puderem ser observadas nos anos 1980 com um movimento de integração regional ainda mais fortificado (ALMEIDA, 2002).

No entanto, não podemos abordar as relações bilaterais Brasil-Argentina sem falar do caráter cíclico da relação econômica entre Brasil e Argentina, passando por momentos de intensa integração e outros em que estes direcionam seu foco em relações econômicas com outros mercados externos. As políticas externas do Brasil e da Argentina – em termos de relações regionais e internacionais, e mesmo, de certo modo, suas políticas econômicas internas e externas – passavam a estar indissociavelmente ligadas e interconectadas. Este fato se mostra presente ao longo das relações históricas de ambos os países mesmo que, em diversas fases, suas respectivas políticas externas divergissem – por vezes drasticamente – na construção integracionista (ALMEIDA, 2002).

Porém, ao analisar o processo de estreitamento das relações econômicas bilaterais entre os países, pode-se observar que o Brasil, não possui interesse que a Argentina passe por um processo de desindustrialização, ou se enfraqueça economicamente. O motivo principal para este argumento, é que o Brasil precisa de um sócio regional estratégico fortalecido, com o qual possa construir poder internacional num contexto de integração. O que conta, aqui, é a lógica da construção de poder compartilhado (jogo de soma - positiva), e não a de reequilíbrio e contenção (jogo de soma-zero) (VIDIGAL, 2007).¹

Brasil e a Argentina continuaram a exibir assimetrias e discordâncias, como observados nos regimes cambiais e nas alianças

1. Em teoria dos jogos, um jogo de soma zero se refere a jogos em que o ganho de um jogador representa necessariamente a perda para o outro jogador. Cooperação entre Estados, no entanto, tendem a se tornar jogos de soma positiva que resultam em ganhos de utilidade para todos os participantes, uma vez que há uma interdependência dos agentes maximizadores de utilidade. Ou seja, o ganho de Parte não representa necessariamente a perda do Outro (MORROW, 1994).

externas preferenciais, mesmo durante momentos de crise do sistema político internacional e do sistema multilateral de comércio. O elemento novo, contudo, a ser destacado como resultado da integração e fortalecimento das estruturas de negociação dos anos 1960, explicitadas, em última instância, com a formação do Acordo do Trigo, seria a definição de uma relação privilegiada entre os dois países que modificou de forma relevante o cenário estratégico nos países formadores do Cone-Sul (ALMEIDA, 2002).

O Acordo visto à luz das estratégias de negociação

É possível afirmar que as etapas e processos que levaram ao Acordo do Trigo consistiram em negociações entre os dois países envolvidos. Tanto a Argentina quanto o Brasil utilizaram da técnica de barganha para atingir seus objetivos, mesmo que concretizados em valores sub-ótimos. Será buscado, nessa seção, explicitar algumas das estratégias de negociação e barganha utilizadas pelos dois países, que resultaram no Acordo.

Thomas Schelling (1956), em seu estudo *The Strategy of Conflict*, afirma que a barganha envolve preocupações com o sistema de incentivos e com a divisão de ganhos. Considerando, portanto, a dificuldade em se garantir o cumprimento das promessas, é necessário estabelecer maneiras de observação da conformidade da promessa. Isso quer dizer que barganha deve ser expressa em termos observáveis – o que será observado não precisa ser, necessariamente, o real objeto da barganha, mas também indícios e elementos dele. A promessa de um estreitamento de relações econômicas entre os dois países baseadas na compra de uma grande quantidade de trigo pelo Brasil, além das concessões e adaptações feitas pela Argentina para firmar o Acordo do Trigo, tornou a barganha mais tangível através de promessas observáveis, mesmo que no longo prazo. Esta tática gerou um posicionamento prévio favorável para ambos os países poderem melhorar seus laços econômicos (SCHELLING, 1956).

Schelling (1956) afirma que uma barganha só ocorre porque ambas as partes acreditam que exista um resultado alternativo que seja melhor para os envolvidos que a ausência total de um acordo. Ainda, pode-se ressaltar que uma das estratégias básicas para se lidar com conflitos de interesses reside na busca por uma solução que atenda os interesses de Parte e Outro. Dessa maneira, objetiva-se a produção de um acordo mutuamente aceitável (SCHELLING, 1956).

Ao trabalhar com o Acordo do Trigo à luz da teorização de Schelling, percebemos que ambos os países realinharam os seus interesses econômicos em busca de um possível estreitamento de sua relação econômica, sendo o interesse de cada um dos países o próprio avanço econômico e tendo em vista que o crescimento de um pode influenciar o crescimento de outro. A assimetria de poder existente na América do Sul na época levava a uma procura de um fortalecimento em relação aos demais países do continente sul-americano. Tanto o Brasil quanto a Argentina possuíam suficientes *capabilities* para ocupar tal posição de destaque. Neste contexto, podemos afirmar que o fato de ambos concordarem em estabelecer o Acordo do Trigo foi reflexo de uma visão compartilhada de que o estabelecimento da cooperação, mesmo que esta não fizesse com que os dois países envolvidos satisfizessem todos os seus aspectos desejados, era melhor que um não acordo (SCHELLING, 1956).

Os dois países se encontravam em uma situação na qual, embora ambos quisessem se beneficiar, havia aspectos de divergência, principalmente quando o Brasil acusou um desequilíbrio no Acordo. Dean Pruitt (1983), em seu estudo *Strategic Choice in Negotiation*, discute as diferentes formas de resolução de problemas, estando entre elas o equacionamento e a concessão. O equacionamento reside na busca por uma solução que atenda aos interesses de ambos os envolvidos, sendo realizados esforços para a identificação do que divide as opiniões das partes e para o encontro de uma solução que satisfaça os envolvidos. Dessa forma, o equacionamento objetiva a conciliação entre os diferentes objetivos para o alcance de uma solução satisfatória. (PRUITT, 1983). Esta estratégia de equacionamento é perceptível quando a Argentina concorda em rever os termos do acordo devido às pressões feitas pelo Brasil, e o Brasil, na próxima rodada de negociação, para se chegar a um resultado de maior equilíbrio, se compromete a comprar um milhão de toneladas de trigo.

Levando em consideração a aceitação argentina quanto à proposta de revisão dos termos do acordo originalmente proposto, é importante ressaltar que a estratégia de resolução de problemas caracterizada pela concessão ou “*yielding*” não necessariamente é integral, podendo também ser parcial. Nesta, a parte não abdica de seu interesse por completo, mantendo elementos do mesmo, sendo esta a caracterização da resolução final acatada por ambos (SCHELLING, 1956).

Ainda, é importante constatar que a concessão é um tipo de resultado que consiste no sacrifício voluntário da liberdade de escolha, na qual os atores objetivam constranger o adversário ao constrangerem a si mesmos. Nesse contexto, podemos afirmar que, ao concordar em estabelecer o Acordo do Trigo, tanto a Argentina quanto o Brasil estavam cientes de que deveriam abrir mão da liberdade de vincular-se a demais parceiros econômicos, mesmo que por mecanismos não obrigatórios do Direito Internacional, de estabelecer acordos referentes ao trigo para com outros países, formando-se assim uma troca bilateral. Dessa maneira, a concessão e a relação estabelecida não era de caráter *hard power*², não tinha caráter obrigatório e foi consequência de interesses comuns entre os dois países, mesmo que nenhum deles tenha alcançado absolutamente todos os seus objetivos desejados em função de divergências (SCHELLING, 1956).

É válido ressaltar também que a rodada de negociações entre o Brasil e a Argentina é caracterizada pela escolha racional e pelo fato de que as escolhas são interdependentes, visto que cada um dos envolvidos deve tomar sua decisão com base de sua antecipação do que o outro fará. Portanto, tanto o Brasil como a Argentina optaram por estabelecer o acordo considerando o seu pressuposto individual de que o outro cumpriria as normas pré-estabelecidas pelo acordo. Como defendido por Schelling (1956), o que garante o *enforcement* de acordos é o reconhecimento de oportunidades futuras em acordos que seriam eliminados caso a confiança mútua entre as partes não seja mantida. Isto é, para que acordos funcionem, as partes devem acreditar que a outra não prejudicaria oportunidades futuras ao destruir a confiança no acordo presente (SCHELLING, 1956; ELSTER, 1994).

As muitas arenas de negociação bilateral que envolveram a consolidação e a implementação do Acordo do Trigo também constituíram escolhas racionais dos atores a partir da vantagem de se construir um estreitamento da relação e da confiança dos países por meio de negociações contínuas. Por saberem que, depois de firmado o contrato, Brasil e Argentina ainda iriam prestar contas um ano depois para verificar se o Brasil realmente cumpriu com a promessa de comprar um milhão de toneladas de trigo da Argentina, criou-se uma maior segurança que ambos iriam respeitar os termos

2. *Hard Power* é um conceito usado no âmbito das Relações Internacionais e designa a capacidade de um corpo político (geralmente, um Estado) de influenciar ou exercer poder sobre o comportamento de outro, mediante o emprego de recursos militares e econômicos (KEOHANE; NYE, 1998).

do acordo por saberem que futuros encontros ainda iriam ocorrer (SCHELLING,1956).

Outro argumento semelhante cuja análise se faz importante é o das múltiplas arenas de negociação das quais ambos os países pretendiam fazer parte à época do acordo. Quando tratamos da literatura de Relações Internacionais acerca das múltiplas arenas de negociação em que os Estados podem estar inseridos, afirma-se que esta é uma “luta” de poder, onde todos os jogadores têm suas próprias agendas e estratégias. Os atores políticos, por exemplo, podem usar a definição de agenda e enquadramento no debate sobre questões relevantes. Eles podem ser ativos em arenas múltiplas, e podem ou não usar meios consistentes com os ideais simétricos de construção de relacionamento (LUOMA-AHO; VOS, 2010).

Dessa maneira, ao perceber que ambos os países possuíam uma política externa de aproximação através do fortalecimento de suas relações econômicas, abre-se um canal para que ambos tenham fortes vantagens em cooperar e cumprir com o Acordo proposto, haja vista que a intenção de ambos era de se encontrar em demais esferas de negociação tanto bilateral, quanto com demais países sul-americanos, intenção esta que posteriormente veio a dar início aos processos de formação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

O Acordo do Trigo e o debate acerca do regionalismo latino-americano

Compreender o contexto no que ocorreu o Acordo proposto entre os principais representantes da ascensão econômica da América Latina é de extrema importância para analisar a relação da integração regional que se deu entre Brasil e Argentina e os demais países do continente sul-americano. Primeiramente, à luz de teorias desenvolvimentistas, faz-se necessário abordar a situação econômica e política da época em destaque, tanto no âmbito regional quanto no internacional.

Nesse contexto, é possível retomar o debate acerca da assimetria existente no próprio sistema internacional. Os países centrais, também chamados de países desenvolvidos, são aqueles que produzem os bens manufaturados enquanto que os países periféricos suprem o mercado internacional através da produção de bens primários. Para Maria da Conceição Tavares, essa dinâmica é problemática e está muito vinculada à forma através da qual se dá a origem e estrutura do setor exportador nas diferentes regiões do

mundo. Segundo a autora, o setor exportador nos países desenvolvidos se constitui de forma bastante diferente da forma que o setor exportador se dá nos países periféricos, entre os quais os países do Cone-Sul (TAVARES, 2000).

Tanto Brasil quanto Argentina, nos anos 1960, comercializavam, em sua maioria, bens primários, com uma visão ainda muito voltada para um mercado externo, que consistia em sua maioria de países denominados por Tavares (2000) como centrais. Nos países centrais, não há o entendimento de um setor exclusivo para exportações, sendo a produção interna dos países destinada a suprir o mercado interno em grande escala e parte desses produtos se destinam à exportação. Além disso, a renda e a economia desses países não se devem primordialmente ao setor exportador. Ainda, a diferenciação produtiva dos países não se dá por setores, mas sim pela diferenciação de produtos (TAVARES, 2000).

Já nos países periféricos, a realidade é diferente: o setor exportador desempenha um papel extremamente significativo na renda do país e uma queda relativa das exportações pode abalar de maneira bastante abrupta a economia desses países. Dessa forma, é plausível e compreensível a existência de debates acerca da ressalva quanto a haver uma semelhante dinâmica àquela que reflete a assimetria internacional também dentro de uma mesma região sendo, por isso, frequente a discussão sobre a importância das compensações e da busca por um equilíbrio na América Latina (TAVARES, 2000).

Esta assimetria, que é característica da inserção internacional dos países latino-americanos qualificando-os como periféricos, também era observada dentro da própria região, onde tanto Argentina quanto Brasil possuíam economias que estavam em maior ascensão do que a maioria dos seus vizinhos, principalmente aos olhos de seus parceiros internacionais. No debate acerca da integração latino-americana, percebeu-se certo resgate das propostas cepalinas dos anos 50 e 60 referente à estruturação pela qual se daria tal integração. Segundo teóricos cepalinos, este caráter deveria assumir feições de um regionalismo desenvolvimentista (TEIXEIRA; NETO, 2012).

A CEPAL foi fundada com o intuito de contribuir ao desenvolvimento econômico e social da América Latina. Reúne uma série de teóricos e econômicos que trabalham na área do desenvolvimento e entre eles se encontra um dos teóricos desenvolvimentistas mais importantes, Raúl Prebisch (1901 - 1986). Nos anos 60, um estreitamento das relações econômicas entre os países sul-americanos,

gerando uma integração regional, era observado como uma estratégia cujo intuito era o aumento de estruturas de desenvolvimento econômico de países que sofriam desvantagem relativa aos países em estágio mais avançado do desenvolvimento capitalista (TEIXEIRA; NETO, 2012; SOBRE..., s/d).

Neste sentido, o Acordo do Trigo assinado por Brasil e Argentina representaria não somente uma vantagem para ambos os países, como também seria uma das primeiras ações em direção ao fortalecimento da região, através de um aprofundamento do regionalismo que levaria a uma maior estruturação das economias latino-americanas. Além disso, uma maior abertura econômica entre os países da região sul-americana contribuiu para a possibilidade de se estabelecer outras novas negociações futuras, as quais contribuíram para a criação do MERCOSUL. A Cepal sempre defendeu explicitamente a “criação de um mercado comum, deixando claro que a integração econômica era de suma importância para o desenvolvimento econômico da região” (TEIXEIRA; NETO, 2012, p. 16).

A proposta de Prebisch tratava de uma integração que implementasse duas características necessárias para os países da América Latina: a industrialização e a superação da vulnerabilidade externa. Por conseguinte, a integração econômica pensada por Prebisch tinha uma exigência regional, fortalecendo, portanto, um grupo de economias periféricas, promovendo sua inserção na economia global e, concomitantemente, preservando a autonomia de seus Estados nacionais na condução do processo de desenvolvimento econômico. Reitera-se a ideia que a aproximação Brasil-Argentina, observada através do Acordo do Trigo, poderia ser vista como influente no processo de industrialização e superação da vulnerabilidade externa na região (TEIXEIRA; NETO, 2012).

Por conseguinte, a Cepal propôs um tipo de integração econômica que possibilitasse condições que fomentassem uma mudança estrutural em economias periféricas, propulsão pela busca do aumento da produtividade, através da “criação de um mercado regional que viabilizasse a industrialização por meio da obtenção de ganhos de escala, e pelo aumento da produtividade da economia” (TEIXEIRA; NETO, 2012, p. 34). Além disso, deveria haver um deslocamento de grandes quantidades de mão de obra do setor de subsistência, sendo este de baixa produtividade, para o setor industrial, que possui produtividade elevada. Raúl Prebisch era favorável à especialização da atividade da indústria regional, de acordo com

a especialização “natural” de cada país. A integração envolveria mecanismos de redução de assimetrias. Neste sentido, ao incentivar a especialização do mercado argentino em trigo, o Acordo estaria incentivando um crescimento econômico que foi essencial para tornar o posterior processo de industrialização possível.

A proposta de Prebisch tinha como intuito uma maior cooperação entre os países sul-americanos para reduzir as assimetrias regionais, evitando a assimetria entre países pobres e ricos dentro da região. Todavia, verificou-se, que a integração da América Latina, especialmente se considerados os termos propostos pela Cepal, enfrentou vários obstáculos nas décadas de 1960 e 1980. “O quadro de instabilidade macroeconômica, com o colapso do Sistema de Bretton Woods, os dois choques do petróleo e a desaceleração das economias centrais, nos anos 1970” (TEIXEIRA; NETO. 2012. P. 34), sem contar com a crise da dívida e a elevação da taxa de inflação em 1980 foram culpadas por reduzir a autonomia dos países do Cone - Sul para a formulação da política econômica e, assim, o espaço para a coordenação macroeconômica que seria exigida pela ambiciosa proposta do regionalismo desenvolvimentista cepalino (TEIXEIRA; NETO. 2012.),

Inicia-se a predominância de uma nova interpretação a respeito do regionalismo, com um caráter mais liberal, que ficou conhecida como regionalismo aberto ou novo regionalismo. Percebe-se, portanto que mesmo a formação do Acordo do Trigo cumprindo com as propostas cepalinas de integração regional e diminuição das assimetrias dos anos de 60, ela não vingou como um mecanismo de diminuição de assimetrias e de fortalecimento econômico *per se*. Não obstante, como explicado por Teixeira e Neto (2012), uma das razões deste fator se encontrava no quadro de instabilidade macroeconômica, observada mundialmente como um fenômeno dos ciclos de expansão e retração do sistema capitalista (TEIXEIRA; NETO, 2012).

Dado os resultados das propostas econômicas cepalinas que se iniciaram nos anos 60, novas propostas de se pensar estratégias para atingir um maior desenvolvimento na América Latina foram postas em pauta, entre elas, a de um desenvolvimento de caráter mais liberal, pensado através da aproximação de mercados em nível global. Mesmo que a globalização tratasse de fenômeno mundial referente à abertura econômica multilateral, os anos 90 proporcionaram uma proliferação de acordos bilaterais e formação de blocos econômicos. “Essa tensão entre o ideário globalizante e a formação

de blocos regionais foi o contexto no qual surgiu a concepção do regionalismo aberto, nome atribuído pela Cepal à sua nova proposta de integração regional” (TEIXEIRA; NETO, 2012, p. 43).

Pode-se perceber, em suma, que mesmo que o Acordo do Trigo e as demais estratégias de integração regional não atingiram o patamar inicialmente proposto pelos teóricos da Cepal, é necessário observar a importância do Acordo como propulsor de um estreitamento das relações entre Brasil-Argentina, relações tais que também foram estreitadas com demais países do Cone-Sul, ajudando no processo de formação do Mercado Comum do Sul. Tal estrutura de negociação observada no Acordo do Trigo também se fez importante para as economias sul-americanas como um todo, no sentido que desde os anos 90 fez-se um resgate dessas formas de negociações, dadas por meio de acordos bilaterais.

Considerações Finais

É possível concluir que o Acordo do Trigo apresenta uma forte relevância característica tanto no âmbito bilateral quanto na esfera regional. A partir da presente discussão foi possível entender de maneira mais clara os processos de tomada de decisão, negociação e barganha que foram realizados tanto pelo Brasil como pela Argentina com a finalidade de se chegar a termos de cooperação que fossem vantajosos para ambos.

Entender os processos presentes na barganha em torno do Acordo do Trigo contribuiu significativamente para uma maior compreensão acerca das intenções dos atores do ponto de vista individual, do ponto de vista bilateral e do ponto de vista regional. No entanto, o estudo apenas das estratégias de barganha dos países não foi o suficiente, sendo necessário também compreender o próprio contexto no qual se deram as negociações entre a Argentina e o Brasil, a política externa de ambos e também as abordagens do assunto por parte da maioria dos teóricos desenvolvimentistas da época, que acreditavam que uma maior relação bilateral entre países do chamado Cone-Sul proporcionaria um fortalecimento das suas economias e uma diminuição de suas assimetrias.

É importante também concluir que o Acordo do Trigo possibilitou um estreitamento nas relações Brasil-Argentina, se tornando o mesmo um ponto de referência para a possibilidade de acordos futuros e para esforços que visassem uma maior integração

regional nos países do Cone-Sul, mesmo que tal processo fosse diferente daquele correspondente à ideologia pensada por Raúl Prebisch.

O Acordo do Trigo, portanto, se faz relevante no contexto político-econômico pelos países latino-americanos em destaque e suas negociações foram realizadas de forma estratégica através do uso da barganha e resultaram em um beneficiamento mútuo e na cooperação entre os dois países. Além disso, foram destacadas as razões pelas quais o Acordo foi importante não somente para o contexto no qual o mesmo foi firmado, mas também como uma negociação capaz de revelar as particularidades na ideologia e na conduta dos dois governos e influenciar todo um cenário de possibilidades futuras. Assim, pode-se inferir que o Acordo do Trigo não trouxe benefícios apenas para o comércio bilateral Brasil-Argentina, mas representou um legado para a barganha regional e para a abertura do leque de possibilidades de cooperação entre países.

Referências

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Mercosul em sua primeira década (1991-2001)**: Uma avaliação política a partir do Brasil. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Departamento de Integração e programas regionais. Abril, 2002. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/2858/MERCOSUL%20em%20sua%20primeira%20d%C3%A9cada%20%281991-2001%29%3a%20Uma%20avalia%C3%A7%C3%A3o%20pol%C3%ADtica%20a%20partir%20do%20Brasil.pdf?sequence=1>> Acesso em: 10 mai. 2017.

BALCOMBE, Kevin; BAILEY, Alastair; BROOKS, Jonathan. **Threshold Effects in Price Transmission**: The Case of Brazilian Wheat, Maize, and Soya Prices. *American Journal of Agriculture Economy*, Maio de 2007.

CANDEAS, Alessandro Warley. **Relações Brasil-Argentina**: uma análise dos avanços e recuos. *Revista Brasília de Política Internacional*, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n1/v48n1a07.pdf>>. Acesso em: 09 mai. 2017.

CERVO, Amado Luiz. **Socializando o desenvolvimento**: uma história da cooperação técnica internacional do Brasil. *Revista Brasília de Política Internacional*, 1994. Disponível em: <http://s3.amazonaws.com/academia.edu/documents/32084583/Socializando_o_desenvolvimento_uma_historia_da_cooperacao_Amado_Luiz_Cervo.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1494298643&Signature=EbzUKwY2S4xfvcdX4j3YUJmolyA%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DSocializando_o_desenvolvimento_uma_histo.pdf>. Acesso em: 09 mai. 2017.

ELSTER, Jon. **Peças e Engrenagens das Ciências Sociais**. Cap. III, Escolha Racional. Rio de Janeiro, 1994.

GAISFORD, James D.; KERR, William A. **Handbook on International Trade Policy**. University of Calgary, Canada, 2007.

KEOHANE, Robert O., NYE, Joseph S. **Power and Interdependence in the Information Age**. Council of Foreign Affairs, 1998.

LAFER, Celso. **Relações Brasil-Argentina: Alcance e Significado de uma Parceria Estratégica**. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, 1997. Disponível em: <http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Lafer_vol19n2.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2017.

LUOMA-AHO; Vilma; VOS, Marita. **Towards a more dynamic stakeholder model: acknowledging multiple issue arenas**. Corporate Communications: An International Journal, Vol. 15 Issue: 3, pp.315-331, 2010. doi: 10.1108/13563281011068159. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1108/13563281011068159>>. Acesso em: 20 mai. 2017.

MORROW, James D. **Game theory for political scientists**. Princeton University Press. Princeton, NJ, 1994.

PRUITT, Dean G. **Strategic Choice in Negotiation**. American Behavioral Scientist Journals. Novembro, 1983. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/000276483027002005>>. Acesso em: 12 mai. 2017.

SCHELLING, Thomas C. **An Essay on Bargaining**. The American Economic Review, Vol. 46, No. 3 (Jun., 1956), pp. 281-306. American Economic Association. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1805498>>. Acesso em: 15 mai. 2017.

SICE. Sistema de Informação sobre Comércio Exterior. Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). **XXIV Reunião do Grupo Mercado Comum**. Ata nº 4/96. s/d. Disponível em; <<http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSR/FORT.asp>>. Acesso em: 10 mai. 2017.

SIKKINK, Kathryn; WOLFSON, Leandro. **Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina: un enfoque neoinstitucionalista**. Instituto de Desarrollo Económico y Social, 1993. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/3467177?seq=1#page_scan_tab_contents>. Acesso em: 10 mai. 2017.

SOBRE A CEPAL. **Nações Unidas: CEPAL**, s/d. Disponível em: <<http://www.cepal.org/pt-br/about>>. Acesso em: 18 mai. 2017.

TAVARES, Maria da Conceição. **Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil**. In BIELSCHOWSKY, Ricardo (2000), "Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL: Uma Resenha Crítica, Rio de Janeiro: Editora Record, p. 219-237.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; NETO, Walter Antonio Desiderá. **A Recuperação do Desenvolvimento no Regionalismo Latino-americano**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1790.pdf>. Acesso em: 19 maio 2017.

VIDIGAL, Carlos Eduardo. **Relações Brasil-Argentina: A Construção do Entendimento (1962-1986)**. Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, 2007. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/1162/1/Tese_2007_CarlosEduardo.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2017.

*Recebido em: 07/08/2017
Aprovado em: 14/09/2017*