

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**  
**Programa de Pós-graduação em Ciência Política**

Gabriel Campos Fernandino

**TRANSIÇÃO DE REGIME POLÍTICO E POLÍTICA EXTERNA:**  
**uma comparação entre os casos argentino e brasileiro na redemocratização**

Belo Horizonte

2017

Gabriel Campos Fernandino

**TRANSIÇÃO DE REGIME POLÍTICO E POLÍTICA EXTERNA:  
uma comparação entre os casos argentino e brasileiro na redemocratização**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Dawisson Elvécio Belém Lopes

Belo Horizonte

2017

Gabriel Campos Fernandino

**TRANSIÇÃO DE REGIME POLÍTICO E POLÍTICA EXTERNA:  
uma comparação entre os casos argentino e brasileiro na redemocratização**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

---

Prof. Dr. Dawisson Elvécio Belém Lopes (Orientador) – UFMG

---

Prof. Dr. Juarez Rocha Guimarães – UFMG

---

Prof. Dr. Javier Alberto Vadell – PUC Minas

Belo Horizonte, 17 de fevereiro de 2017

320 Fernandino, Gabriel Campos  
F363t Transição de regime político e política externa [manuscrito] :  
2017 uma comparação entre os casos argentino e brasileiro na  
redemocratização / Gabriel Campos Fernandino. - 2017.  
115 f.  
Orientador: Dawisson Elvécio Belém Lopes.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas  
Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.  
Inclui bibliografia

1. Ciência política – Teses. 2. Democracia – Teses. I. Lopes,  
Dawisson E. Belém . II. Universidade Federal de Minas Gerais.  
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

UFMG

## ATA DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DO ALUNO GABRIEL CAMPOS FERNANDINO

Realizou-se, no dia 17 de fevereiro de 2017, às 09 horas, no Auditório Prof. Baesse da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de dissertação, intitulada "*Transição de Regime Político e Política Externa: uma comparação entre os casos argentino e brasileiro na redemocratização*", apresentada por GABRIEL CAMPOS FERNANDINO, número de registro 2015658836, graduado no curso de RELAÇÕES INTERNACIONAIS, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em CIÊNCIA POLÍTICA, à seguinte Comissão Examinadora: Prof. Dawisson Elvécio Belem Lopes - Orientador (DCP/UFMG), Prof. Juarez Rocha Guimaraes (DCP/UFMG), Prof. Javier Alberto Vadell (PUC Minas).

A Comissão considerou a dissertação:

- Aprovada  
 Reprovada

Finalizados os trabalhos, foi lavrada a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 17 de fevereiro de 2017.

Prof. Dawisson Elvécio Belem Lopes

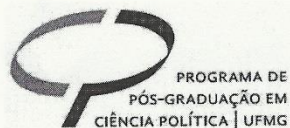
Orientador (DCP/UFMG)

Prof. Juarez Rocha Guimaraes

(DCP/UFMG)

Prof. Javier Alberto Vadell

(PUC Minas)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA  
Av. Antônio Carlos, 6627 – Sala: 4115 – 4.º andar - Pampulha  
31270-901 - Belo Horizonte – MG / E-mail: [posdcp@fafich.ufmg.br](mailto:posdcp@fafich.ufmg.br)  
FONE/FAX: (31) 3409-5030

## DECLARAÇÃO

Declaramos, para os devidos fins, que **GABRIEL CAMPOS FERNANDINO**, número de registro 2015658836, cumpriu os requisitos regulamentares para obtenção do grau de mestre no Programa de Pós-Graduação em CIÊNCIA POLÍTICA da Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil, tendo defendido sua dissertação intitulada "*TRANSIÇÃO DE REGIME POLÍTICO E POLÍTICA EXTERNA: uma comparação entre os casos argentino e brasileiro na redemocratização*", no dia 17 de fevereiro de 2017.

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais.

Belo Horizonte, 17 de fevereiro de 2017.

*Thais Amorim de Araújo*  
Secretária do Programa de  
Pós-Graduação em Ciência Política  
FAFICH-UFMG

*Thais Amorim*

Thais Amorim de Araújo  
Secretária do Programa de Pós Graduação em Ciência Política  
Universidade Federal de Minas Gerais

*À querida Zoé, parte de mim e, portanto, sempre comigo*

*Ao amigo Levi, pelas tantas noites que me injetou ânimo para esta empreitada  
intelectual*

*Ao Prof. Dawisson, meu orientador de pesquisa, por lapidar minhas ideias primeiras,  
conduzindo-me, sempre com muita elegância, para um tema que me proporcionou muito  
prazer e satisfação*

*E, finalmente, aos meus queridos em geral, razão maior que colore e adocica o sem-  
sentido da existência.*

*As decisões baseadas no voto ou nas regras não têm uma racionalidade óbvia. A vida cotidiana da política numa democracia não é um espetáculo que inspire admiração e respeito: é uma série infindável de querelas por razões mesquinhas, um desfile de retórica destinada a ocultar e enganar, cheia de ligações obscuras entre poder e dinheiro, de leis que não têm a menor intenção de justiça, políticas que fortalecem privilégios. Esse tipo de experiência cotidiana é particularmente dolorosa para as pessoas que tiveram de construir uma imagem idealizada da democracia na luta contra a opressão autoritária, para quem a democracia era o paraíso proibido (PRZEWORSKI, 1994)*



## RESUMO

Esta dissertação trata dos temas da transição de regime político e da política externa, a partir do estudo dos casos das redemocratizações argentina e brasileira, oficializadas, respectivamente, nos anos de 1983 e 1985. A pesquisa é realizada em estudos de caso e comparado, mobilizados por meio da técnica da revisão de literatura e de documentos, em uma abordagem qualitativa, com geração de inferências através de comparação transversal e longitudinal, no marco temporal de 1979 a 1990. Para tanto, são mobilizadas teorias consagradas da transição de regime, assim como pressupostos da escola de política externa do Realismo Neoclássico. No que compete à organização, primeiramente são analisadas a evolução das transições e das políticas externas, em seu processo e resultantes, isoladamente em cada caso; em um segundo momento de comparação *cross-case*, são analisadas semelhanças e divergências entre os dois processos. De maneira geral, conclui-se que o modelo de transição é uma variável necessária, embora não suficiente para explicar a produção da política externa no marco temporal delimitado; o modelo de transição política, porém, devido ao seu potencial heurístico, pode responder ao imperativo de uma análise parcimoniosa, bem como pode vir a auxiliar na produção de inferências que, posteriormente, podem ser alavancadas ou complementadas pelos resultados de outras pesquisas em política externa.

Palavras-chave: Argentina, Brasil, Política Externa, Redemocratização, Transição de regime político.

## **ABSTRACT**

This master thesis deals with political regime transition and foreign policy, from the point of view of the Argentina and Brazilian redemocratization cases, respectively occurred in the years 1983 and 1985. The research is carried out in case and comparative studies, with literature and documents review, in a qualitative approach, producing inferences through cross-sectional and longitudinal comparisons, from 1979 to 1990. Thus, well-known theories of regime transition are mobilized, as well as assumptions of the Neoclassical Realism foreign policy school. Concerning the organization, firstly, the evolution of transitions and foreign policies, in its process and resulting, are individually analyzed; secondly, in cross-case comparison, similarities and divergences between the two processes are analyzed. In general terms, we conclude that the transition model is a necessary variable, although not sufficient to explain the production of foreign policy in the time frame delimited; the political transition model, however, due to its heuristic potential, can respond to the imperative of a parsimonious analysis, as well as may help in the production of inferences that can later be leveraged or complemented by the results of other foreign policy researches.

**Keywords:** Argentina, Brazil, Foreign Policy, Political regime transition, Redemocratization.

## LISTA DE SIGLAS

ABACC – Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares  
ABC – Agência Brasileira de Cooperação  
AIEA – Agência Internacional de Energia Atômica  
ALADI – Associação Latino-americana de Integração  
ALALC – Associação Latino-americana de Livre Comércio  
ARENA – Aliança Renovadora Nacional  
BIRD – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento  
CAUCE – Convênio Argentino-Uruaio de Cooperação Econômica  
CEE – Comunidade Econômica Europeia  
CELAC – Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos  
CONADEP – Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas  
CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
IILP – Instituto Internacional da Língua Portuguesa  
MBD – Movimento Democrático Brasileiro  
MRE – Ministério das Relações Exteriores do Brasil  
OEA – Organização dos Estados Americanos  
OIC – Organização Internacional do Comércio  
OMC – Organização Mundial do Comércio  
PDS – Partido Democrático Social  
PDT – Partido Democrático Trabalhista  
PJ – Partido Justicialista  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PP – Partido Progressista  
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro  
SNI – Serviço Nacional de Informações  
TCA – Tratado de Cooperação Amazônica  
UCR – Unión cívica Radical  
UNCTAD – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento  
ZOPACAS – Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1. LENTE TEÓRICA: CONCEITOS, ABORDAGENS E METODOLOGIA ADOTADOS .....	13
1.1 Transição de regimes .....	14
1.1.2 <i>A conjuntura neoliberal e a transição democrática na América Latina</i> .....	17
1.1.3 <i>Uma teoria da mudança de regimes na América Latina</i> .....	19
1.2 Realismo Neoclássico: contemplando incentivos sistêmicos e fatores internos .....	21
1.3 Política externa e transição política: o nexó doméstico-internacional .....	25
1.3.1 <i>Um esforço de análise dos efeitos da transição sobre a política externa</i> .....	28
1.4 Delimitações do estudo.....	31
2. O CASO ARGENTINO: DE GALTIERI A ALFONSÍN .....	36
2.1 A transição política argentina na literatura .....	39
2.1.2 <i>Considerações sobre alguns dos atores envolvidos no processo argentino</i> .....	41
2.1.2.1 <i>A peculiaridade do Partido Justicialista Argentino</i> .....	43
2.2. A evolução da política externa argentina (1981-1989).....	46
2.3 Ponderações sobre a política externa do período: traumas, continuidades e quebras .....	51
3. O CASO BRASILEIRO: DE FIGUEIREDO A SARNEY .....	56
3.1 A transição política brasileira na literatura .....	59
3.1.2 <i>Considerações sobre alguns dos atores envolvidos no processo brasileiro</i> .....	60
3.2 A evolução da política externa brasileira (1979-1990).....	62
3.3 Ponderações sobre a política externa do período: acomodações e ligeiras descontinuidades.....	69
4. OS CASOS ARGENTINO E BRASILEIRO: RELAÇÕES BILATERAIS, INSERÇÃO INSTITUCIONAL E COMPARAÇÕES ENTRE MODELOS .....	74
4.1 Redemocratização e inserção em âmbito institucional internacional: histórico dos casos do Grupo de Apoio à Contadora (1985) e Grupo do Rio (1986).....	83
4.2 Modelos de transição em comparação: considerações críticas a partir da literatura.....	86
4.3 Políticas externas em comparação: considerações críticas a partir da literatura.....	92
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	103
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	110

## INTRODUÇÃO

Através de análises qualitativas, em estudos de caso e comparativo, este trabalho busca pensar a transição política como uma variável explicativa para a evolução da política externa em Argentina e Brasil ao longo da década de 1980.

Para tanto, considerando as peculiaridades de cada caso, sobretudo nos tocantes à alteração brusca de regime na Argentina e à evolução gradual da transição no Brasil (DEVOTO e FAUSTO, 2004; O'DONNEL, SCHMITTER e WHITEHEAD, 1998; KLAVEREN, 1990), utiliza-se da teoria de política externa da escola do Realismo Neoclássico, assim como da literatura consagrada em transição de regimes políticos.

Os estudos desta dissertação são tratados através da técnica da revisão de literatura e de documentos, em uma abordagem de cunho qualitativo, e com inferências produzidas por meio de comparação transversal e longitudinal.

Já operacionalização da análise, conforme detalhado na seção 1.4 “Delimitações do estudo”, ocorreu em dois momentos. Primeiramente, em um estudo longitudinal, foram analisadas as evoluções das transições e das políticas externas, em seus processos e resultantes, isoladamente em cada caso; na sequência, em comparação *cross-case*, foram pensadas semelhanças e divergências entre os dois processos.

As redemocratizações argentina e brasileira, ocorridas formal e efetivamente ao longo da década de 1980, fazem parte de uma ampla amostra de países, sobretudo latino-americanos, africanos e sul-europeus, que iniciaram, ao longo de um mesmo período, um movimento de trânsito à democracia, uma vez findados seus regimes autoritários.

A passagem ao regime democrático no caso argentino ocorreu subitamente com a derrota do país na Guerra das Malvinas, em uma conjuntura interna de crise de legitimidade, instabilidade econômica e divisões internas na cúpula do aparelho militar (DEVOTO e FAUSTO, 2004; O'DONNEL, SCHMITTER e WHITEHEAD, 1998; KLAVEREN, 1990, MAZZEI, 2011). Foi dessa maneira que, em dezembro 1983, estando o governo militar obrigado a convocar eleições, o Estado argentino retornou formalmente ao regime democrático, após Raúl Alfonsín derrotar o candidato peronista Ítalo Lúder.

Já processo de redemocratização brasileiro se deu notadamente de maneira mais gradual (FAUSTO, 1995; MARENCO, 2007). Movimentações ainda no governo Geisel – como as tentativas de retaliação e de condenação às torturas gestadas sob seu governo e governos anteriores, bem como o início da suspensão da censura à imprensa, e a convocação

das eleições legislativas de 1974 – já indicavam um processo de abertura à redemocratização. Na esteira histórica, outros destacados episódios alimentaram o processo, como a declaração da Anistia Política, assinada por Figueiredo em agosto de 1979, as eleições indiretas de 1982, o emblemático movimento *Diretas Já!*, ocorrido em 1984 e, marcadamente, a culminação da inauguração do governo do civil José Sarney em março de 1985.

No que compete à evolução da política externa na redemocratização dos Estados argentino e brasileiro, há certa tendência ao entendimento de que as mudanças no regime argentino implicaram sensíveis rupturas na lógica da política externa; entretanto, no caso brasileiro, haveria um contraste menos marcante entre a política externa impulsionada sob o regime autoritário, e aquela do princípio do período democrático (KLAVEREN, 1990; FAUSTO, 1995).

De maneira geral, matizando esses entendimentos de uma plena continuidade da política externa brasileira e de quebra completa no caso argentino, a partir do marco teórico adotado, o caminho percorrido culminou na conclusão de que o modelo de transição é uma variável necessária, contudo não suficiente para explicar a produção da política externa no período aqui delimitado.

Mesmo que a transição por transação, caso brasileiro, pareça implicar um maior grau de permanência do modelo de política externa, enquanto a transição por colapso, caso argentino, ocasionaria uma maior quebra, a ausência de dados empíricos, ou mesmo de uma maior amostra de estudos de caso em base qualitativa, não permitiu corroborar a hipótese.

De todo modo, o modelo de transição política, pelo potencial heurístico, parece ser capaz de promover análise parcimoniosa, produzindo inferências que podem vir a ser complementadas pelos resultados de outras pesquisas em política externa.

Se, inicialmente, pode parecer intuitiva a conclusão de que uma alteração tão profunda quanto a troca regime político implicaria efeitos sobre a política externa de um Estado, há também argumentações a favor de uma especificidade, ou insulamento, da política externa frente à política doméstica (LOBELL, RIPSAN, TALIAFERRO, 2009; MAINWARING, PÉREZ-LIÑÁN, 2005, 2013; STONER e MCFAUL, 2013). Assim, pareceu ser justificada a análise específica dessa modalidade de política, em um cenário de alteração brusca das conjunturas doméstica e internacional, como ocorrido ao longo das transições argentina e brasileira.

Entendendo que ainda são poucos os trabalhos acadêmicos centrados no debate entre regime político e política externa (CERVO, 2008; CÔRTEZ, 2010, DEVOTO e FAUSTO, 2004), e a despeito dos esforços já realizados na análise da política externa de Argentina e

Brasil, a ambição da presente investigação foi a de contribuir com o entendimento da transição política como uma possível variável explicativa para a evolução da política externa – naquilo que diz respeito às condições necessárias e suficientes para a sua alteração ao longo da mudança de regime –, através da organização de argumentos da literatura e da comparação entre diferentes modelos de transição política.

## **1. LENTE TEÓRICA: CONCEITOS, ABORDAGENS E METODOLOGIA ADOTADOS**

Organizado em quatro distintos momentos, o presente capítulo apresenta o arcabouço teórico-analítico utilizado na pesquisa. Primeiramente, na seção “Transição de regimes”, alguns dos conceitos clássicos da literatura de transitologia são apresentados. Sem o objetivo de esgotar o estado da arte sobre o tema, buscou-se expor de maneira sucinta as abordagens que nortearam a execução da pesquisa. O tópico contém duas subseções, “A conjuntura neoliberal e a transição democrática na América Latina”, e “Uma teoria da mudança de regimes na América Latina”, que procuram trazer a discussão da transição para o contexto da América Latina, região onde se localizam os casos aqui estudados. A primeira das subseções mobiliza brevemente o tema da transição em uma América Latina inserida na conjuntura neoliberal, de maneira a melhor situar a seguinte subseção, cujo conteúdo se volta para os argumentos trazidos por Mainwaring e Pérez-Liñán (2005, 2013) para explicar a mudança de regimes Latinos a partir do sistema de atores envolvidos no processo.

Na sequência, em “Realismo Neoclássico: contemplando incentivos sistêmicos e fatores internos”, são apresentados os principais pressupostos e variáveis de interesse da escola de política externa do Realismo Neoclássico que, sistematizada a partir dos esforços iniciais de Gideon Rose (1998), sintetiza e incorpora argumentos das escolas do Realismo Clássico e do Neorealismo.

Na terceira seção, “Política externa e transição política: onexo doméstico-internacional”, o tema da relação entre redemocratização e política externa é colocado através da perspectiva da interação entre os âmbitos interno e externo, sobretudo a partir de argumentos de Stoner e McFaul (2013).

O raciocínio apresentado até então fundamenta a subseção seguinte, intitulada “Um esforço de medição dos efeitos da transição sobre a política externa”, cujo objetivo é apresentar um quadro elaborado pelo autor, que organiza certas variáveis explicativas da transição à democracia ou manutenção do regime não democrático, encontradas na literatura específica, assim como alguns dos efeitos possíveis e esperados em política externa.

Por fim, na seção “Delimitações do estudo”, o desenho da pesquisa é explicado em detalhes. O trabalho é executado em estudos de caso e comparado, mobilizados por meio da técnica da revisão de literatura e de documentos, em uma abordagem qualitativa, com geração de inferências através de comparação transversal e longitudinal.



## 1.1 Transição de regimes

Mazzei (2011) afirma que a ideia de transição, em política, é uma categoria ambígua que foi amplamente adotada na academia ocidental, sobretudo a partir da década de 1980, no marco do debate acerca dos processos de transição de regimes autoritários na América Latina, África e Europa Meridional, tratados no contexto da terceira onda democrática.

De acordo com Huntington (1994) uma onda de democratização seria um conjunto de transições de regimes não democráticos para regimes democráticos, ocorridas em um período específico de tempo, e que ultrapasse significativamente o número de transições no sentido oposto. Desse modo, a partir da definição, o autor identifica três ondas globais – 1828-1926, 1943-1962, e 1974-1991 – sem definir, porém, o que seria um período específico de tempo, e sem tampouco prover regras operacionais concretas.

A transição política, conforme aqui entendida, seria o intervalo existente entre dois distintos regimes políticos, de tal maneira que a transição especificamente à democracia<sup>1</sup> se trataria do movimento de dissolução de um regime autoritário, concomitantemente ao estabelecimento de alguma forma de democracia (O'DONNELL, SCHMITTER e WHITEHEAD, 1998). Os autores ressaltam ainda a importância de se distinguir democratização do Estado e democratização do regime, já que enquanto o primeiro dos processos diz respeito especificamente às instituições, o segundo se refere às relações entre as instituições estatais e a sociedade civil.

A partir da definição, cabe elucidar que, para O'Donnell, Schmitter e Whitehead (1998), liberalização não necessariamente implicaria democratização. Afinal, liberalização diria respeito a uma abertura de espaços de negociação, sem que a disputa de poder seja posta ao centro dos debates. Trata-se assim de uma iniciativa muito frequentemente conduzida ou imposta pelas lideranças, em uma dinâmica de caráter *top-down*. Liberalização trata portanto de uma redefinição das regras do jogo, de maneira que a oposição pode vir a gozar de um maior grau de relevância (MAINWARING, 1986).

Concordando que geralmente as iniciativas de liberalização ocorrem em uma lógica concebida pelas lideranças, Mainwaring (1986, 2005) ainda complementaria que embora normalmente as negociações sejam inauguradas pelos detentores do poder, esses atores não podem controlar completa e plenamente o processo. Muitas vezes o processo de liberalização

---

<sup>1</sup> A especificação da transição para o regime democrático deixa implícita a possibilidade de mudança para tipos de regime diversos como, por exemplo, um modelo totalitário ou mesmo algum outro arranjo autoritário. A democracia consolidada é, portanto, apenas um dos possíveis arranjos sucessivo ao colapso do regime autoritário (MARTINS, 1998; O'DONNELL, 1998; PRZEWORSKI, 1994).

pode vir a gerar consequências perversas às lideranças destituídas, como no caso da condenação e punição das antigas lideranças militares, ocorrida nos Estados onde houve justiça de transição.

Outra possibilidade de entendimento, que contempla e dá relevância também a outros atores, seria o da liberalização política como um processo altamente instável, resultado da interação entre desavenças internas a um regime autoritário e grupos autonomamente organizados na sociedade civil – que por não contarem com instituições onde seus interesses possam ser manifestados e negociados tendem a fazer da rua o local eminente de reivindicação política (PRZEWORSKI, 1994).

Dahl (1997) chama atenção para o cenário de prolongadas disputas de interesse, onde as principais forças políticas, sociais e religiosas, concluem que os custos de uma extinção mútua seriam bastante superiores àqueles da tolerância comum, sustentada no modelo democrático. Assim, mesmo que na transição à democracia muitos dos atores envolvidos possam não desejar um desfecho democrático, percebe-se, muitas vezes relutantemente, a maior otimização de ganhos, através desse modelo cooperativo de interação social. Essa acomodação de interesses, entretanto, não implicaria a ausência de custos.

Uma vez acomodados os interesses dos grupos com maior poder de barganha, e juridicamente formalizada a alteração de regime político, novas dificuldades podem se apresentar – entendendo que todas as transições à democracia são negociadas, seja com representantes do regime anterior ou com forças que buscam constituir o novo sistema, (PRZEWORSKI, 1994).

Fernández e Nohlen (1991), por exemplo, atestam sobre o duplo custo social experimentado pelos governos democráticos recém-estabelecidos, que devem arcar tanto com as promessas de melhora da qualidade de vida, que serviram como plataforma de apoio político civil, quanto com o desgaste de processos de decisão fortemente marcados pela presença de grupos organizados e de pressão internacional.

Przeworski (1994) acrescenta que os conflitos inerentes à transição se dão tanto entre oponentes e defensores do regime autoritário, quanto entre os próprios democratas. O'Donnell (1998) esclarece o ponto ao distinguir quatro atores políticos: os *linhas-duras* e os *reformistas*, no interior do bloco autoritário, e os *moderados* e *radicais* na oposição; nesse entendimento a emancipação só poderia acontecer após certas articulações e acomodações das preferências das quatro alas, com uma relevância destacada à equalização dos interesses dos reformistas e dos moderados.

Pensado em um espectro de preferências, onde em um extremo estão os linhas-duras, defensores resolutos da continuidade do regime autoritário, e no outro oposto os radicais, afeiçoados à transição total à democracia, sem cessões e com a integral condenação das lideranças autoritárias, entende-se a tendência à acomodação dos interesses entre as preferências das alas dos reformistas e dos moderados.

Como vem sendo sinalizado, o modelo de transição sugerido por O'Donnel, Schmitter e Whitehead (1998), e amplamente adotado nos estudos do tema, ressalta que os atores envolvidos no processo são elementos essenciais na compreensão de uma transição política. Além do mais, esse papel-chave deveria ser concebido frente à necessidade de uma clara diferenciação entre democratização e liberalização.

No que compete a essa necessidade de precisar conceitos, Martins (1998) fornece uma importante distinção entre transição e transformação. Segundo o autor, a transição introduziria mudanças *no regime* enquanto a transformação seria marcada por mudanças *de regime*. A primeira dessas se dividiria ainda em transições contínuas e descontínuas, relativamente à habilidade das elites dirigentes na condução de situações críticas. Na descontínua seria fornecida a possibilidade de (1) o regime resolver a crise firmando compromissos ou aumentando o grau de coerção; ou de (2) o regime não superar a instabilidade e colapsar, como ocorrido no caso Argentino. Em contrapartida, na transição contínua se formariam grupos políticos limitados, e uma série de fases sucessivas e contraditórias de mudança e de conservação, como no caso brasileiro.

Partindo do mesmo entendimento de transição política, Marengo (2007) sintetiza que,

transições de regimes autoritários para instituições democráticas envolvem uma seqüência de passos ou etapas que configuram uma gradual garantia de direitos políticos e incorporação da competição eleitoral como procedimento para o recrutamento de elites dirigentes: [1] o início da liberalização do regime autoritário; [2] a instauração de um governo civil ou pós-autoritário; [3] a promoção de eleições como fórmula de preenchimento de postos governamentais nacionais; [4] a eleição para chefe de governo de um político de oposição ao antigo regime; [5] a eleição de partido(s) de esquerda para a chefia de governo. (MARENCO, 2007, p.3).

Destarte, para o autor a transição se completaria, ou no caso se tornaria uma transformação de fato, somente quando completados os cinco passos iniciados com a liberalização e concluídos com a eleição de um mandatário de esquerda<sup>2</sup>. O argumento é

---

<sup>2</sup> A partir do entendimento de Marengo (2007), o intervalo temporal entre as etapas iniciais da liberalização e a conclusão do ciclo de alternância governamental somaria 28 anos no caso brasileiro e 21 anos no argentino. No Brasil, o processo se iniciaria em 1974, com Geisel, terminando em 2002 com a eleição de um partido de

consoante à ideia de que “a democracia está consolidada quando a maioria dos conflitos se resolve por intermédio das instituições democráticas, quando ninguém pode controlar os resultados *ex post* e estes não são determináveis *ex ante*, quando os resultados têm importância dentro de limites previsíveis e suscitam a adesão das forças políticas relevantes” (PRZEWORSKI, 1994, p.77).

Embora os passos do processo de transição propostas por Marengo (2007) proporcionem um possível referencial temporal para investigações científicas, há controvérsias no que diz respeito às condições necessárias e suficientes dessas etapas no processo de mudança de regime. O que fica claro, tendo em vista a ausência de consenso na literatura, é justamente a dificuldade de uma definição precisa do que seriam o começo e fim de um processo de transição política. Normalmente, adota-se de maneira deliberada um recorte temporal, baseado nos objetivos e hipóteses de cada pesquisa.

### **1.1.2 A conjuntura neoliberal e a transição democrática na América Latina**

Neoliberalismo é um conceito com origem na filosofia econômica, que vem sendo utilizado na academia, marcadamente a partir das décadas de 1970 e 1980, geralmente associado ao liberalismo econômico. A literatura específica discute as diversas caracterizações retóricas do termo, que por vezes é utilizado nas ciências sociais em entendimentos contraditórios e concorrentes (VENUGOPAL, 2015). Sem contemplar aqui tais discussões, opta-se pelo entendimento mais amplo do neoliberalismo como uma série de alterações econômicas, políticas e sociais ocorridas ao fim do século XX, e relacionadas ao liberalismo econômico.

Sobretudo a partir da década de 1980, a América Latina certamente sofreu os avassaladores efeitos, sentidos em escala global, da instalação dessa ordem neoliberal, marcada pelo colapso soviético, e por fatores como as alterações nos padrões de produção, consumo e gestão do capital (LEVITSKY, 2001). Vera (2014) acrescenta que a década de 1980 foi um período de inflexão na história da América Latina comparado ao originado pela depressão econômica de 1929.

Como exemplificado na sequência com o caso argentino, durante a crise dos anos de 1980, vários partidos foram forçados a adotar políticas que contrariavam seus próprios

---

esquerda, com Lula como mandatário político. Já na Argentina, o intervalo temporal se estenderia de 1982, sob Bignone, até 2003 com Néstor Kirchner.

programas. Nesse contexto, por exemplo, se inserem outros partidos de massa como o APRA, no Peru, o boliviano MNR e o Partido Socialista Chileno.

Ainda que em medida diferente em cada país, frente a fatores como a insuficiência do modelo de substituição de importações e a aguda crise econômica na região, diversas medidas de abertura de mercado e de privatização foram adotadas no pacote das ditas reformas neoliberais – apoiadas e estimuladas por instituições internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional.

Segundo Walton (2004), o neoliberalismo se tornou um paradigma na América Latina nos idos de 1980, ao sinalizar uma possível saída para o arrocho gerado pela diminuição da oferta de crédito internacional, através de políticas, como aquelas de privatização.

O movimento de democratização na América Latina, convencionalmente inserido no contexto da terceira onda de democratização, envolveu mais países que em qualquer época precedente, sendo o período democrático mais longo da região. Enquanto ao fim da década de 1970 apenas Colômbia, Costa Rica e Venezuela eram democracias na América Latina, já em 1992, apenas Cuba e Haiti não eram caracterizados como regimes democráticos ou semidemocráticos.

Ao estudarem a democratização na América Latina, Mainwaring e Pérez-Liñán (2005) definem democracia como aquele regime que necessariamente (1) tenha governos eleitos em livres e justas eleições; (2) preze pelas liberdades civis; (3) contemple no eleitorado a maior parte da população adulta; (4) e não esteja ameaçado ou pressionado por forças militares ou por outros atores não eleitos. Caso no mínimo um e no máximo três desses atributos não seja atendido, os autores classificam o regime como semidemocrático; se, por fim, nenhum dos quesitos seja contemplado, o regime é entendido como autoritário.

No caso específico da região da América Latina, o ambiente político regional aparece como uma importante parte da explicação sobre a ocorrência da onda de democratização.<sup>3</sup> Fatores internacionais podem significativamente alterar as condições para a promoção ou impedimento da transição. O contexto internacional ocidental pró-democracia no período da terceira onda favoreceu a possibilidade de adoção desse regime. Ainda que fatores internacionais raramente determinem a transição para a democracia, eles conduzem significativamente as possibilidades (KLAVEREN, 1990; FERNÁNDEZ; NOHLEN, 1991; MAINWARING e PÉREZ-LIÑÁN, 2005).

---

<sup>3</sup> O ambiente político regional é a variável dentre aquelas mensuradas por Mainwaring e Pérez-Liñán (2005) que, quando rodada no *RELogit* (*rare event logistic regression*), apresenta uma maior poder explicativo.

Entretanto a limitada performance dos modelos de regressão disponíveis, segundo ainda demonstram Mainwaring e Pérez-Liñán (2005), corroboram entendimentos de autores como O’Donnel, Schmitter e Whitehead (1998), que enfatizavam a relevância da contingência e da agência sobre fatores estruturais – diferentemente dos casos de quebra democrática.

Com efeito, O’Donnel *et al* (1998) destacam que as transições na América Latina são marcada por um alto grau de indeterminação, cujas explicações não poderiam ocorrer através de fatores estruturais, mas sim por aqueles de ordem política. Afinal, segundo o argumento, atores internacionais poderiam vir a impor sanções custosas a um regime autoritário, sem necessária ou facilmente aumentar a qualidade de um regime competitivo.

### ***1.1.3 Uma teoria da mudança de regimes na América Latina***

Como sinalizado, no caso específico da região da América Latina, as explicações assumidamente fundamentadas nas teorias de classe, na cultura política, ou mesmo na teoria da modernização, parecem ser insuficientes para explicar o processo de democratização (MAINWARING e PÉREZ-LIÑÁN, 2013). Partindo de tal motivação, Mainwaring e Pérez-Liñán (2005, 2013), elaboram um arranjo teórico, sustentado por uma ampla base empírica e pelos avanços da literatura de transição, que busca explicar a mudança de regimes latinos a partir do sistema de atores envolvidos no processo.

No entendimento dos autores, os atores políticos, e não as estruturas ou culturas, devem estar no centro de qualquer teorização sobre a sobrevivência ou alteração de regime. Dentre os atores políticos de maior relevância estão os presidentes, partidos e outras organizações, militares, ONGs, e movimentos organizados. Esses atores dispõem de diferentes tipos de recursos políticos que podem ser mobilizados na competição pelo poder; tais recursos podem se tratar de capacidades humanas e materiais, ou até mesmo vantagens institucionais. O foco se volta, portanto, aos atores detentores de mais poder, uma vez que suas ações têm impacto mais direto nos regimes do que aqueles comportamentos das massas (DAHL, 1997).

Posto que fatores de ordem cultural ou estrutural poderiam afetar a formação da preferência dos atores, embora sem a capacidade de determiná-las, a teoria de Mainwaring e Pérez-Liñán (2013), segundo os próprios, repousa e se define entre as abordagens estruturais e as abordagens da agência – entendendo que a primeira dessas sustentaria análises de longo prazo, enquanto as abordagens no nível da agência tratariam mais especificamente das explicações de curto prazo. Em adição, de modo mais marcante do que as tradicionais teorias

sobre o papel das lideranças no processo de tomada de decisão, a teoria dos autores enfatiza ainda o capacidade de constrangimento e de estruturação desempenhada pelas instituições.

Entendendo fatores políticos como o impacto gerado pelas preferências normativas dos atores domésticos e internacionais, a teoria reforça a primazia desses fatores sobre variáveis como o nível de desenvolvimento local, estrutura de classe, renda, e cultura política. Assim, com o comprometimento normativo dos atores mais relevantes, a democracia poderia sobreviver mesmo frente a fatores desestabilizadores, como iniquidades sociais, clivagens étnicas, e superinflação.

Entretanto, mesmo que os atores políticos ajam de maneira instrumental e autointeressada, não se desconsidera que os seus comportamentos possam vir a gerar consequências imprevistas. Pressupõe-se ainda que o radicalismo de atores de peso diminui a possibilidade de que um regime político competitivo continue a existir, ao passo que a moderação facilita a manutenção desses regimes – sendo preferências políticas radicais aquelas voltadas para um dos polos do espectro político, e que contrariem as condições do *status quo*. As preferências mais radicais tenderiam a aumentar o grau de intransigência daqueles localizados tanto à direita quanto à esquerda, dificultando os jogos de ganho e perda, intrínsecos ao regime democrático.

Outro fator caro a esta teoria de transição de regimes é o ambiente político regional. Segundo aponta a empiria, um ambiente latino-americano favorável à democracia, ou seja, com vários Estados adotando esse modelo de regime, aumentaria sensivelmente a possibilidade de transição do autoritarismo à democracia. Apoiados na literatura, os atores sustentam que mesmo que a ocorrência de várias transições em uma mesma região, e em um determinado espaço de tempo, não prove que a democratização tenha causas internacionais, aumenta-se a possibilidade de que esses fatores externos tenham efeitos domésticos. Contudo, é relevante salientar que a despeito de atestar tendências comuns, a partir da relevância do contexto regional como explicação para a transição, os autores não assumem que a América Latina seja uma região homogênea do ponto de vista descritivo.

Mainwaring e Pérez-Liñán (2013) ressaltam ainda que, uma vez que a onda de democratização latina aconteceu simultaneamente a uma intensa política externa dos EUA de promoção da democracia, faz-se necessário tentar isolar os efeitos do contexto regional daqueles da política externa estadunidense *per se*.

No que diz respeito aos atores internacionais, podem existir efeitos diretos ou indiretos tanto sobre a possibilidade de golpes militares quanto sobre a efetivação de transições democráticas. Tal impacto pode se dar de distintas maneiras, a saber: (1) dissuasão moral

sobre os cursos de ação dos atores domésticos; (2) afirmações e ações simbólicas que possam vir a empoderar, encorajar ou intimidar atores; (3) sanções contra governos; (4) conspirações contra governos; (5) ou mesmo ações militares que destituam o governo instalando um novo regime. É dessa maneira que os EUA e atores como a Organização dos Estados Americanos (OEA) têm, segundo os atores, moldado e afetado o ambiente político regional na América Latina<sup>4</sup> (MAINWARING E PÉREZ-LIÑÁN, 2005).

Tomando uma teoria como um sistema integrado de hipóteses, deduzidas a partir de pressupostos explícitos e articulados, os autores entendem que seu arranjo teórico, ao buscar explicar a manutenção e alteração de regimes na América Latina de uma maneira original, ajuda o pesquisador a organizar e ordenar hipóteses de pesquisas sobre o tema.

## 1.2 Realismo Neoclássico: contemplando incentivos sistêmicos e fatores internos

Os primeiros esforços concretos de sistematização da escola do Realismo Neoclássico são atribuídos às reflexões do autor Gideon Rose, empreendidas em *Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy* (1998). No texto, Rose busca nomear, diferenciar e delimitar essa vertente de política externa que vinha sendo formada de maneira difusa e assistemática.

O autor identifica determinados trabalhos que se localizariam em uma escola coerente de política externa por trabalharem com a variável independente do poder relativo ante um apanhado de variáveis intervenientes – como a percepção dos líderes e as estruturas internas do Estado –, entendendo que “a mais potente e generalizável característica do Estado nas Relações Internacionais é a sua posição relativa no sistema internacional” (ZAKARIA, 1991, p.197). Em adição, esses trabalhos compartilhariam uma perspectiva metodológica reconhecida pela atenção atribuída às análises históricas detalhadas e aos mecanismos causais presentes na formulação e na implementação da política externa.

Ao contemplar variáveis de ordem interna e externa, Rose (1998) justifica a nomenclatura da teoria no entendimento de que

o escopo e a ambição da política externa de um país é principalmente conduzida por seu lugar no sistema internacional e por suas capacidades relativas de poder material. Por isso é *realista*. Contudo o impacto dessas capacidades de poder na política externa é indireto e complexo, porque as pressões do sistema devem ser traduzidas através de variáveis intervenientes no nível da unidade. Por isso é *neoclássica*. (ROSE, 1998, p. 146, grifo nosso).

<sup>4</sup> Para os autores, atores como a OEA geraram notáveis custos aos governos que se afastavam dos modelos normativos de democracia defendidos por essas organizações, sem, contudo conseguir promover uma democratização efetiva dos regimes semidemocráticos.



Incorporando portanto traços de ambas as vertentes do Realismo Clássico quanto do Neorealismo<sup>5</sup>, o Realismo Neoclássico, doravante RNC, viria atestar que países com semelhantes capacidades materiais porém distintas estruturas organizacionais internas não tenderiam necessariamente aos mesmos cursos de ação; da mesma maneira, semelhantes estruturas domésticas não garantiriam a adoção das mesmas estratégias em termos de política externa. Ao entender que a política externa de um Estado é conformada por fatores de ordem doméstica, cuja existência se relaciona a incentivos sistêmicos, o RNC se diferencia substancialmente tanto das teorias clássicas de política interna, teorias *innenpolitik*, quanto das escolas do realismo defensivo e ofensivo.

<b>Teoria</b>	<b>Sistema Internacional</b>	<b>Unidades envolvidas</b>	<b>Lógica causal</b>
Teorias <i>Innenpolitik</i>	Sem relevância	Altamente diferenciadas	Fatores internos produzem a política externa
Realismo Defensivo	Ocasionalmente relevante; anarquia internacional	Altamente diferenciadas	Fatores internos <i>ou</i> incentivos sistêmicos produzem a política externa
Realismo Ofensivo	Bastante relevante; anarquia internacional hobbesiana	Indiferenciadas	Incentivos sistêmicos produzem a política externa
Realismo Neoclássico	Relevante; anarquia internacional	Diferenciadas	Incentivos sistêmicos (variável explicativa) passam pelos fatores internos (variável interveniente) produzindo a política externa

Quadro 1. Teorias realistas. Desenvolvido a partir de Rose (1998). Elaboração do autor.

<sup>5</sup> Em esclarecimento não exaustivo, poder-se ia afirmar que o Realismo Clássico diria respeito a um conjunto de perspectivas de cunho mais filosófico, identificadas pela visão pessimista da natureza humana, pelo entendimento da política como uma relação entre coletividades auto-interessadas, e pelo poder visto como requisito para manutenção da sobrevivência. Já o Neorealismo, entendido como um modelo mais sistematizado, busca inferir padrões de comportamento dos Estados ao longo do tempo. Além do Realismo Ofensivo e do Realismo Defensivo, destaca-se nesta escola a teoria da balança de poder elaborada por Waltz (1979), que considera a distribuição internacional de poder como única variável explicativa.

Assim, o RNC se diferenciaria marcadamente das demais escolas realistas ao conceber que não haveria uma imediata ou perfeita transmissão entre condições materiais e comportamento de política externa.

Precedendo a fundação da escola, Zakaria (1991) já teria constatado a importância crescente da política doméstica na agenda de relações internacionais e da consequente necessidade de preencher a lacuna de compreensão existente entre política interna e política externa. As críticas do autor se concentraram sobretudo nos trabalhos que vinham sendo desenvolvidos com a ambição de contemplar o nível doméstico, mas que, desafortunadamente, estariam minimizando os efeitos do sistema internacional no comportamento do Estado.

Para Zakaria (1991) do esforço de análise do âmbito doméstico teriam derivado relevantes resultados e conclusões, como: a síntese de novos modelos de política comparada; a importância de se estudar conjuntamente a política externa e os efeitos do imperialismo sobre a periferia do sistema; as demonstrações de que estratégias são mobilizadas pelos tomadores de decisão com a intenção de angariar votos e apoio político.

Resguardando-se nas aparentes carências das teorias de política externa, Zakaria (1991) sugeriu então um espaço que seria oportunamente ocupado pela escola do RNC, marcadamente a partir dos trabalhos de Gideon Rose e Kenneth Walz. Respondia-se, assim, a demanda de uma teoria que

não ignore a política doméstica ou a cultura nacional ou os individuais tomadores de decisão. Entretanto, é necessário separar os efeitos dos vários níveis de política internacional. A fim de atingir um equilíbrio entre parcimônia teórica e maior precisão descritiva, um primeiro modelo de teoria pode ser sugerido com níveis sucessivos de causas que advenham de diferentes níveis de análise focando nos tipos de regime doméstico, burocracias e estadistas (ZAKARIA, 199, p.197).

No que diz respeito ao comedimento teórico previamente reclamado por Zakaria, Lobell (2009) vem defender que uma aparente falta de parcimônia do RNC, cujo escopo envolve elementos de ordem doméstica e sistêmica, seria plenamente compensada pelo ganho de capacidade heurística e preditiva. Além do mais, a consideração dos âmbitos internos e externos permitiria que fossem estudadas unidades que não apenas os Estados-polo do sistema.

Ao considerar que as pressões sistêmicas são traduzidas por variáveis intervenientes no nível das unidades, a escola aspira a superar as distinções entre uma teoria de política externa, que explica diferentes comportamentos em contextos similares, e uma teoria de

política internacional, voltada para a explicação de comportamentos semelhantes em função contextos distintos, nos termos de Waltz (1979). Assim, enquanto as variáveis independentes mostrariam *como* os Estados se comportam, dizendo respeito a esse entendimento de política internacional, as variáveis intervenientes explicariam *por que* em determinados momentos Estados adotam comportamentos diferentes do esperado.

No marco metodológico da obra *Designing Social Science* (1994)<sup>6</sup>, Rose (1998) busca elaborar de maneira teoricamente sólida as peculiaridades do RNC em comparação a outras vertentes realistas, demonstrando como essa pode ser uma teoria parcimoniosa e de simples aplicação. No original, “metodologicamente, a escola do Realismo Neoclássico trabalha com narrativas teoricamente informadas que traçam como o poder material relativo é traduzido no comportamento dos tomadores de decisão (ROSE, 1998, p. 168).” Para o autor, a tomada de decisão dos líderes se basearia em uma dupla estratégia, onde de um lado seriam geradas respostas aos impulsos do ambiente externo, e de outro reações dessas lideranças as demandas do contexto doméstico<sup>7</sup>.

Complementando, para o RNC, consideradas as variáveis no contexto estrutural, uma expansão das capacidades materiais de um país estimula uma expansão da atividade em política externa, em um processo que tem sua velocidade definida tanto pelas percepções dos tomadores de decisão quanto pelas condições materiais e políticas (TALIAFERRO, 2009).

Além do mais, entende-se que o desenho institucional do Estado influencia diretamente na formulação e execução da política externa, já que o aparelho governamental necessita barganhar com outros atores domésticos para implementar suas escolhas políticas (LOBELL, 2009). Nesse sentido, um aparelho executivo mais insulado dos demais setores da administração pública, ou seja, que conceda e dialogue menos, poderia certamente utilizar recursos e implementar decisões com mais facilidade.

Considerando constrangimentos e incentivos sistêmicos, o RNC portanto se preocupa em

explicar por que, como, e sob quais condições as características internas do Estado – a capacidade de extração e de mobilização das instituições político-militares, a influência dos atores sociais domésticos e dos grupos de interesse, o grau de autonomia do Estado frente à sociedade e o nível de coesão das elites – intervém na relação entre as avaliações dos líderes acerca das ameaças e

<sup>6</sup> *Designing Social Science* é tratado com um trabalho seminal na metodologia para as Ciências Sociais. Fruto do trabalho dos autores Keohane, King e Verba, a obra abordou de modo original e sistemático o tema do desenvolvimento de desenhos de pesquisa que produzissem inferências válidas acerca da vida política e social.

<sup>7</sup> Nesse ponto Rose (1998) dialoga com o modelo dos *jogos de dois níveis*, elaborado por Putnam (1988), segundo o qual as negociações internacionais consistiriam necessariamente em negociações simultâneas em ambos os níveis doméstico e internacional.

oportunidades internacionais e as políticas diplomáticas, militares e externas que tais líderes perseguem. (LOBELL; RIPSAN; TALIAFERRO, p.4, 2009)

Importante notar que não há uma transmissão imediata e exata entre a política externa e as capacidades materiais, já que a escolha e implementação de política são realizadas em grande medida pelas percepções dos líderes políticos e/ou elites políticas sobre o poder relativo (ROSE, 1998).

Como sinalizado, no atinente ao grau de coesão das elites nacionais<sup>8 9</sup>, o RNC sugere que as avaliações das elites acerca dos incentivos externos, sobretudo frente à ausência de consenso entre as lideranças nacionais e as burocracias, podem ser enviesadas. Mesmo que as elites venham a perceber com precisão a natureza e magnitude das pressões externas, as dinâmicas da política doméstica podem forçar outros cursos de ação de política externa (LOBELL; RIPSAN; TALIAFERRO, 2009).

### **1.3 Política externa e transição política: o nexu doméstico-internacional**

Com o amplo movimento de dissolução de regimes militares nas últimas décadas do século XX – concentrado, sobretudo, em Estados da América Latina, da África e do Leste Europeu –, promoveu-se um debate sobre os temas relativos à manutenção e às formas dos sistemas políticos. Objetos como instituições, partidos e eleições foram, e vêm sendo, analisados frente às novas conjunturas e demandas sociais surgidas com a democratização dos regimes.

Sensível a tais alterações, a política externa pode ser entendida como uma *policy* dependente das decisões políticas de um Estado, ou seja, uma variável dependente das alterações do sistema político (FERNÁNDEZ; NOHLEN, 1991), que geralmente se distingue

---

<sup>8</sup> As elites nacionais são entendidas como aqueles líderes de diferentes setores econômicos – como finanças, indústria pesada, agricultura e manufatura – atores estatais – como diplomatas, militares e burocratas – e grupos de interesse domésticos (LOBELL; RIPSAN; TALIAFERRO, 2009). Lobell (2008) distingue dois tipos de coalizão de elites, nacionalistas e internacionalistas. A segunda dessas coalizões compreenderia aqueles atores mais voltados para o âmbito externo, em função de investimentos, interesses e maiores graus de exposição à economia internacional; já a coalizão nacionalista, estando orientada sobretudo pelo ambiente doméstico, incluiria atores como aqueles produtores voltados para o mercado interno. Mudanças no cenário interno e externo poderiam ainda estimular os membros das elites a alterações de coalizão.

<sup>9</sup> Cardoso e Faletto (1970), convergindo ao entendimento de que as elites têm suas percepções e cursos de ações plasmados por dinâmicas também internas, inferiram que os ditos casos de sucesso latinos se tratariam daqueles onde coalizões elitistas com inclinação para o desenvolvimento haviam conseguido gerar legitimidade e certa estabilidade na medida em que se articularam em uma arena superior, no nível intra-elites, bem como em uma arena mais ampla, atraindo as classes populares para a coalizão dominante, embora de modo subordinado.

das demais formas de política pública ao adotar uma medida mais qualitativa nas suas análises (LAFER, 2004).

Entretanto, a análise das relações entre redemocratização e política externa, no contexto, recebeu notadamente menor atenção; os enfoques comparados, voltados para temas relativos à política externa na transição, no caso específico da América Latina, se concentraram inicialmente em assuntos mais específicos, como a integração regional e a inserção dos Estados no sistema econômico mundial (FERNÁNDEZ e NOHLEN, 1991). De todo modo, os estudos de transição e consolidação democrática têm se tornado cada vez mais internacionalizados (STONER e MCFAUL, 2013).

Se por um lado seria intuitivo concluir que uma mudança tão brusca quanto a alteração de regime teria efeitos sobre a política externa de um país, há também a defesa de uma especificidade, ou insulamento, da política externa frente à política doméstica (LOBELL, RIPSAN, TALIAFERRO, 2009; MAINWARING, PÉREZ-LIÑÁN, 2005, 2013; STONER e MCFAUL, 2013).

Contudo, como, por exemplo, sinalizado na teoria do Realismo Neoclássico, existem esforços de síntese dessa aparente contradição entre política externa e política doméstica, que buscam inter-relacionar fatores de ambos os âmbitos, inferindo que a agenda exterior é inseparável dos problemas das políticas públicas.

Realçando a não obviedade das variáveis relacionadas à transição política, no que diz respeito à vinculação entre as conjunturas econômicas interna e externa, há defesas de que as condições econômicas e as relações comerciais não conseguem individualmente explicar as transições para democracias. Demonstrou-se que, isoladamente, o nível de desenvolvimento e a magnitude do tamanho da força de trabalho na indústria não estariam significativamente relacionados com a possibilidade de transição democrática na América Latina entre 1946 e 1999 (MAINWARING, PÉREZ-LIÑÁN, 2005; O'DONNELL, SCHMITTER e WHITEHEAD, 1998; PRZEWORSKI, 1994). Nesse sentido, a transição se relacionaria mais com a barganha estratégica ocorrida do que com o desempenho econômico; o nível de desenvolvimento econômico ganha relevância nas análises sobre transição quando considerado em conjunto com outras variáveis explicativas.

Mainwaring e Pérez-Liñán (2005), em modelo fortemente baseado no nível da agência, concluem que, para América Latina, é implausível que maiores níveis de desenvolvimento, mudanças na estrutura de classe, ou melhores performances econômicas, tenham garantido individualmente alguma durabilidade às democracias locais. Entretanto,

válido destacar que, através da regressão executada pelos autores, o contexto político regional, aparece como aquela variável com maior poder explicativo em isolado.

Archibugi (2012) complementa ao defender que tem sido empiricamente demonstrado que um país quando membro de uma organização regional, cuja maioria dos membros são caracterizados como Estados democráticos, aumenta significativamente sua possibilidade de uma transição política de sucesso, bem como da sua consolidação democrática.

Segundo Fernández e Nohlen (1991), a relação causal entre fatores políticos estruturais e seus conteúdos, ou seja, suas políticas, pode ser observada em política externa, através da análise de certos objetos relativos ao Estado, nos períodos anteriores e posteriores à democratização; são eles: as orientações das relações internacionais, as políticas de integração, o tratamento da dívida externa, e o desenvolvimento do processo de tomada de decisão em política externa.

Stoner e McFaul (2013), por sua vez, definem ainda três fatores domésticos, com implicações diretas em termos de política externa, claramente subestimados no campo da transitologia. Primeiramente, contrapondo o entendimento clássico da dominância das elites no processo de transição (O'DONNELL, SCHMITTER e WHITEHEAD, 1998), os autores valorizam e demonstram a importância das massas no momento. As mobilizações de massa precederiam as elites nos casos de sucesso – notando que processos de democratização abortados geralmente foram aqueles conduzidos por elites. Em segundo lugar, a literatura teria desconsiderado as organizações civis locais, referidas pelos autores como *indigenous civil society organizations*. Finalmente, existiria uma marginalização da relevância da mídia independente e das tecnologias de comunicação, presentes na maioria dos casos de sucesso e ausente naqueles de insucesso.

Quanto aos fatores externos, diretamente relacionados aos internos, Stoner e McFaul (2013) demonstram como na maioria dos casos de sucesso de transição analisados, grupos locais receberam algum tipo de treinamento de atores internacionais nos anos que sucedem a mudança de regime. Assim, ainda que não tenham organizado diretamente movimentos de massa, atores externos teriam provido suporte técnico para o estabelecimento de uma estrutura democrática. Em segundo lugar, as ideias sobre democracia teriam contribuído ao conteúdo das novas instituições democráticas. Um terceiro fator, novamente no tocante à mídia, seria o apoio de atores internacionais na quebra da dependência para com os meios de informação controlados pelo Estado, e o concomitante suporte à mídia independente.

Percebida a importância que atores internacionais podem vir a ter na promoção da transição, o interesse das democracias ocidentais estabelecidas em aplicar uma efetiva pressão

a favor da instalação de regimes democráticos seria proporcional ao teor do cálculo das implicações sociais e econômicas. É dessa maneira, por exemplo, que a existência de petróleo ou outro recurso natural de alta demanda em um Estado autoritário, que mantém relações econômicas estáveis em âmbito internacional, poderia alterar sensivelmente a disposição dos países democráticos em promover a democracia.

### **1.3.1 *Um esforço de análise dos efeitos da transição sobre a política externa***

Elaborou-se um quadro com algumas das principais variáveis independentes encontradas na literatura específica como explicação para a transição à democracia ou manutenção do regime não democrático; na sua maioria, foram reunidas aquelas variáveis presentes nos trabalhos organizados por Mainwaring e Pérez-Liñán (2005), e em Stoner e McFaul (2013). Para tanto, fundamentou-se a organização na proposta do RNC, ou seja, pensando a relação entre a variável independente do poder relativo e as variáveis intervenientes domésticas na produção dessa política.

Uma vez selecionadas as variáveis e as mais recorrentes modalidades de *proxy* e de indicador, quando existentes, buscou-se pensar alguns dos possíveis efeitos em política externa. Pressupondo que vários desses efeitos pensados (1) não são necessários, (2) não são os únicos possíveis, (3) e podem ocorrer relativamente a mais de uma das variáveis independentes selecionadas, buscou-se sugerir de maneira simples uma possível organização da investigação científica sobre uma específica dimensão das relações entre transição e política externa.

Juntamente aos avanços da literatura que vêm sendo realizados no tema, o esforço de organização analítica aqui sugerido poderia vir a contribuir para uma teorização de fato, com uma organização sistemática dos efeitos.

O quadro “*Transição à democracia e alguns dos possíveis efeitos em política externa*”, além de servir aos propósitos da presente pesquisa, é assim uma tentativa de orientar, de maneira generalizada e não exaustiva, análises qualitativas sobre a transição política para a democracia, preocupadas em considerar a interação entre forças domésticas e influências internacionais, e suas possíveis consequências em política externa. Reforça-se que, como demonstrado nos dois casos estudados, Argentina e Brasil, ainda que algumas das variáveis consagradas na literatura específica possam vir a ser abordadas de maneira quantitativa, o quadro foi desenvolvido com a intenção de atender à modalidade de pesquisa qualitativa.

Mainwaring e Pérez-Liñán (2005) ressaltam a possibilidade de heterogeneidade temporal causal, ou seja, que as variáveis escolhidas podem ter efeitos diferentes antes e depois da transição; Stoner e McFaul (2013), em lógica convergente, salientam que as variáveis por eles definidas não dizem respeito às dinâmicas causais da consolidação que pode vir a suceder a transição. Desse modo, escolhe-se trabalhar variáveis explicativas da transição e seus possíveis efeitos na pauta de política externa naquilo entendido como um momento específico dentro da transição política, ou seja, o último governo autoritário e o primeiro democrático, em cada caso<sup>10</sup>.

Variável	Proxy	Indicador	Alguns possíveis efeitos em política externa
Modernização	Nível de desenvolvimento econômico	PIB per capita, IDH, e índices de preço ao consumidor <sup>11</sup>	Variação comercial internacional, através da alteração das demandas de consumo interno; Alteração no grau de visibilidade internacional
Alteração na organização social	Realocação da estrutura de classe	Porcentagem da força de trabalho na indústria	Variação no grau de interesse ou de permeabilidade da população civil na política externa; Realocação da estrutura de liderança em política externa
Contexto político regional	Expansão da democracia em determinada região em um período de tempo específico	Número de democracias e semidemocracias na região	Adesão a instituições internacionais; Fortalecimento/inauguração de acordos; Alterações nas relações com parceiros convencionais; Inauguração de novas relações no campo diplomático; Alteração da relação com os EUA; Realocação da estrutura de liderança em política externa
Participação em organizações internacionais regionais nas quais a maioria dos membros sejam considerados democracias ou semidemocracias	-	Número e conteúdo das filiações e participações	Fortalecimento/inauguração de acordos; Inauguração de novas relações no campo diplomático
Sanções internacionais	-	Número e conteúdo das sanções internacionais sofridas ao longo do tempo	Alterações nas relações com parceiros convencionais; inauguração de novas relações no campo diplomático; Alteração da relação com os EUA; Variação nas relações comerciais internacionais; Alteração no grau de visibilidade internacional
Intervenções diretas de outros Estados (EUA, destacadamente), Instituições	-	Número e conteúdo das intervenções internacionais ao longo do tempo	Realocação da estrutura de liderança em política externa; Alteração no grau de visibilidade internacional

<sup>10</sup> Como explicitado na sequência, prezando pela proporcionalidade temporal do estudo comparado, preferiu-se adotar para o caso argentino um marco que compreendesse dois governos militares e um democrático.

<sup>11</sup> Como, por exemplo, o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), e o indicador deflator implícito do Produto Interno Bruto.



Internacionais e coalizões internacionais			
Existência de grupos domésticos reformistas	-	Relevância interna, e inclinações dos grupos (democráticos, semidemocráticos ou autoritários)	Realocação da estrutura de liderança em política externa; Alteração no grau de visibilidade internacional
Opinião pública	Principais canais de comunicação	Inclinação política e conteúdo das informações publicadas pelas principais mídias ao longo do tempo	Alterações nas relações com parceiros convencionais; Inauguração de novas relações no campo diplomático; Variação no grau de interesse ou de permeabilidade da população civil na política externa
Treinamento pró-democracia oferecido por atores internacionais	-	Número e magnitude dos seminários e conferências; assistência na gestão do processo eleitoral; suporte diplomático; financiamento de <i>think tanks</i>	Alterações nas relações com parceiros convencionais; Inauguração de novas relações no campo diplomático; Variação no grau de interesse ou de permeabilidade da população civil na política externa; Realocação da estrutura de liderança em política externa
Existência de recurso natural abundante	-	Recurso abundante, relevante na composição do PIB <sup>12</sup> .	Alteração da relação com os EUA; Variação nas relações comerciais internacionais; Fortalecimento/inauguração de acordos
Existência de mídia independente	-	Número e alcance de canais de comunicação não controlados pelo governo; Presença de mídia internacional independente	Variação no grau de interesse ou de permeabilidade da população civil na política externa; Alteração no grau de visibilidade internacional
Mobilizações de rua ( <i>mass movements</i> )	-	Número e magnitude das manifestações de rua ocorridas em determinado período	Variação no grau de interesse ou de permeabilidade da população civil na política externa; Alteração no grau de visibilidade internacional; Realocação da estrutura de liderança em política externa

Quadro 2. Transição à democracia e alguns dos possíveis efeitos em política externa. Elaborado pelo autor.

Seguindo a abordagem de Stoner e McFaul (2013), buscou-se agrupar elementos que contemplassem não somente o nível das elites, mas que considerassem também a possibilidade de ações independentes da população civil, como no caso dos movimentos de rua, ou *mass movements*, ou mesmo a ação institucionalizada civil.

Em segundo lugar, no que diz respeito aos possíveis efeitos em política externa, ressalta-se que as variações nas relações comerciais internacionais, compreendem alterações verificáveis na pauta comercial, em termos da intensidade de trocas. Já no caso da variação no grau de interesse ou de permeabilidade da população civil na política externa, a verificação

<sup>12</sup> Mainwaring e Pérez-Liñán (2005), por exemplo, tratam por recurso natural abundante, aquele que represente no mínimo 30% do PIB.

desse efeito, ainda que mais imprecisa, poderia ocorrer através da análise qualitativa dos canais de comunicação oficiais entre as chancelarias e a população civil, ou mesmo através da consulta ou realização de pesquisas de opinião sobre o interesse e envolvimento da população civil nos temas de política externa.

No que diz respeito ao impacto da opinião pública, fundamenta-se a organização dos efeitos a partir da tese de Franco (2008), segundo a qual as manifestações da opinião pública através da imprensa não determinam, mas formam um importante componente dentre aqueles necessários para as decisões políticas, sobretudo nos processos de democratização. Nesse sentido, haveria, para a autora, uma grande preocupação das lideranças para com as repercussões das suas decisões de política externa junto à opinião pública<sup>13</sup>.

Finalmente, entende-se que possibilidade de diferentes variáveis explicativas gerarem efeitos coincidentes em política externa não impossibilitaria uma análise qualitativa dos efeitos da transição sobre essa modalidade de política, mas sim qualificaria a multicausalidade do processo de transição, defendido na literatura com considerável grau de consenso desde os trabalhos de O'Donnell *et al* (1998).

Assim, ciente de que muitos dos fatores contidos no quadro 2 estão inter-relacionados, organiza-se uma sugestão de roteiro de análise, baseado no somatório de algumas das principais causas da transição e efeitos sobre a política externa.

#### **1.4 Delimitações do estudo**

A proposta de análise comparada da política externa na transição da Argentina e do Brasil está concentrada no marco temporal dos últimos anos de governo militar em cada país, até o fim da primeira gestão de cada governo democrático. Para Argentina, o marco proposto compreendeu de 22 de dezembro de 1981, com a posse de Leopoldo Galtieri, até 8 de julho de 1989, quando se finalizou a gestão de Raúl Alfonsín. No caso brasileiro, foi considerado o período compreendido entre 15 de março de 1979, posse de João Figueiredo, até 15 de março de 1990, quando termina o mandato de José Sarney.

Partindo da proposta inicial de estudar a evolução da política externa entre o princípio da última gestão militar até o fim do primeiro mandato democrático de cada caso, deparou-se com a desproporcionalidade temporal do estudo comparado – já que, enquanto o último

---

<sup>13</sup> A partir da análise do conteúdo dos principais jornais brasileiros durante o governo Figueiredo, Franco (2008) conclui que opinião pública seria como um conjunto de diques e canais que facilitariam a tomadas de decisão ao seu feição e dificultam àquelas que lhe são contrárias.

governo militar brasileiro se inicia em 1979 com Figueiredo, a última gestão militar argentina, com Reynaldo Bignone, só viria a começar em 1982. Ademais, sendo a Guerra da Malvinas um evento essencial ao entendimento da transição argentina (ACUÑA e SMULOVITZ, 1995; FAUSTO, 1995; O'DONNELL, SCHMITTER e WHITEHEAD, 1998; PRZEWORSKI, 1994), fez-se necessário contemplar o governo de Galtieri, sob o qual se desenrolou o conflito. Dessa maneira, preferiu-se adotar para o caso argentino um marco que compreendesse dois governos militares e um democrático.

	<b>Argentina</b>	<b>Brasil</b>
<b>Governo militar</b>	Galtieri (1981-82) Bignone (1982-83)	Figueiredo (1979-85)
<b>Governo democrático</b>	Alfonsín (1983-89)	Sarney (1985-90)

Quadro 3. Governos militares e democráticos estudados. Elaboração do autor

Ciente dos diversos entendimentos acerca da delimitação temporal do princípio e do fim do processo de transição política<sup>14</sup> e das dificuldades de identificação precisa do começo e término do processo, o autor preferiu estudar a transição no marco temporal dos governos imediatamente anteriores e posteriores à oficialização da mudança de regime político. Desse modo, esperou-se (1) não adentrar nos pormenores da discussão sobre o princípio e a duração do processo de transição, e (2) prezar por um estudo em profundidade da evolução da política externa dos cinco governos.

Assim, a escolha do marco temporal, justificada na intenção de maximizar a alavancagem<sup>15</sup> do trabalho, foi realizada sobre o entendimento de que “um resultado político pode ocorrer em correspondência temporal com um determinado regime, mesmo que a respectiva política tenha sido originada e implementada em um período anterior, sob um outro tipo de regime.” (FERNÁNDEZ; NOHLEN, p.42, 1991).

Além do levantamento de bibliografias dedicadas aos temas da transição de regime e da política externa no período e nos casos estudados, foram analisados documentos produzidos a partir dos acordos internacionais aqui citados; comunicados e pareceres oficiais

<sup>14</sup> Como, por exemplo, Marengo (2007), que entende a transição como uma evolução de acontecimentos, iniciada com a etapa de liberalização do regime autoritário e finalizada com a eleição de um partido de esquerda; ou ainda como Córtes (2010), que tratando especificamente do caso brasileiro, afirma que na historiografia o período Sarney é qualificado tanto como período de transição, como uma última etapa do período militar, ou ainda um momento pós-militarismo.

<sup>15</sup> O termo, no original *leverage*, remete a um entendimento de parcimônia científica, contido obra *Designing Social Inquiry* (1994), segundo o qual os pesquisadores nas ciências sociais devem buscar explicar o máximo utilizando do mínimo possível.

sobre política externa, emitidos pelo Ministério Brasileiro das Relações Exteriores, sobre a política externa brasileira de 1979 a 1990, e pelo Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, sobre a política externa nacional entre 1981 e 1989; registros de viagens, visitas presidenciais e reuniões internacionais dos governantes, ocorridos desde a primeira visita de Figueiredo à Argentina, em 1980, até 1990; discursos ligados às pautas de política externa proferidos pelos governantes e chanceleres entre 1979 e 1990; reportagens de jornais relativas ao período compreendido no marco temporal.

Tratando-se de uma pesquisa qualitativa, tentou-se realizar tanto a busca dos dados e dos estudos contidos nos capítulos 2 e 3, quanto a análise e a comparação das informações, realizadas no capítulo 4, baseando-se (1) no quadro 2, “Transição à democracia e alguns dos possíveis efeitos em política externa” (p.29), que reúne algumas das principais variáveis explicativas da transição encontradas na literatura, e (2) nos pressupostos da escola de política externa do Realismo Neoclássico.

Como previamente sinalizado, segundo o RNC, os incentivos sistêmicos, variável explicativa, seriam traduzidos em termos dos fatores internos ao Estado, produzindo assim a política externa. Por outro lado, como sugerido no quadro 2, a transição seria explicada com maior precisão através de um conjunto de variáveis sistêmicas e domésticas. Assim sendo, articulando as premissas supracitadas, considerando a interação entre variáveis domésticas e sistêmicas, tentou-se pensar a transição política como uma variável explicativa para uma análise qualitativa da evolução da política externa.

Em outras palavras, se a transição compreenderia a alteração de regime político em função de fatores de ordem interna e externa – como, por exemplo, crises econômicas domésticas ou sistêmicas, alterações internas de lideranças, envolvimento em conflitos e suas implicações, crises institucionais e mobilização pública –, buscou-se investigar a política externa como uma variável dependente do tipo de transição, através da análise desses fatores domésticos e externos que configurariam a própria transição política.

Se como coloca o RNC, a estrutura interna do Estado e a lógica de inserção internacional se combinam para gerar diferentes políticas externas, a transição política poderia ser coerentemente testada como uma das variáveis explicativas na comparação da evolução da política externa nos casos da Argentina e do Brasil.

Como fundamenta Lijphart (1971) o estudo de caso na ciência política tanto pode como deve se articular ao método comparativo. Válido destacar que para o autor a vantagem do estudo de caso se dá na medida em que o estudo pode ser realizado em maior profundidade mesmo quando os recursos disponíveis são relativamente limitados. Sartori (1970),

consonantemente, afirma que a comparação, entendida enquanto método, proporciona uma ferramenta bastante eficaz no trato para com problemas de macro análise, bem como, concomitantemente, fornece a possibilidade do controle de generalizações.

No que compete à organização do trabalho, primeiramente, em um estudo longitudinal, são analisadas a evolução das transições e das políticas externas, em seu processo e resultantes, isoladamente em cada caso. Em um segundo momento de comparação *cross-case*, são analisadas semelhanças e divergências entre os dois processos.

Em cada um dos dois capítulos voltados ao estudo individual de cada país, capítulos 2 e 3, procede-se na seguinte lógica: inicialmente, apresenta-se uma narrativa histórica dos principais eventos ocorridos no período de transição estudado; na sequência, são apresentadas algumas das críticas e das análises julgadas mais relevantes e contundentes, encontradas na literatura específica sobre a transição de cada país; na seguinte seção, pressupondo a importância dos atores domésticos e internacionais (LOBELL; RIPSAN; TALIAFERRO, 2009; MAINWARING E PÉREZ-LIÑÁN, 2005; ROSE, 1998; STONER E MCFAUL, 2013), nomeiam-se brevemente alguns dos principais atores envolvidos em cada processo; na continuação, são apresentados os principais eventos em política externa, ocorridos em cada país; finalmente, uma vez explicados esses eventos, são colocadas algumas das conclusões da literatura sobre a evolução da política externa brasileira e argentina, em cada período individualmente analisado.

O capítulo de número 4, voltado para comparação propriamente dita dos casos, se organiza pela mesma lógica. Primeiramente, são apresentados os episódios mais marcantes no contexto da relação bilateral argentino-brasileira, no marco temporal escolhido; na sequência, mobilizando os temas da redemocratização e da inserção em âmbito institucional internacional, são apresentados os históricos dos casos do Grupo de Apoio à Contadora (1985) e Grupo do Rio (1986)<sup>16</sup>; as duas seguintes seções, respectivamente, se preocupam em tecer considerações críticas sobre os (1) modelos de transição e (2) a evolução das políticas externas, a partir da literatura apresentada e da comparação entre os casos, sugerindo o percurso das conclusões apresentadas no capítulo 5, intitulado “Considerações Finais”.

A análise individual de cada caso antes da comparação foi justificada na medida em que mesmo no caso da *transição por transação* brasileira não se está necessariamente

---

<sup>16</sup>Ambos os grupos, que contaram com a participação de Argentina e Brasil tanto na elaboração dos seus estatutos quanto na manutenção do seu funcionamento, surgiram como tentativa de institucionalização do modelo democrático recém-inaugurado que resguardasse interesses regionais. Considerando assim o contexto maior da onda de democratização experimentada pela América Latina ao final do século XX, bem como as conjunturas internas específicas de desses dois países, a seção se preocupa em apresentar linhas gerais relacionadas à presença desses dois países redemocratizados nestes âmbitos localizados.

subentendida uma continuidade inquestionável da política externa<sup>17</sup>. A despeito da percepção amplamente aceita da continuidade da política externa brasileira em perspectiva à descontinuidade do caso argentino, é possível matizar o entendimento, reconsiderando nuances coletadas a partir de registros documentais e acadêmicos que propiciam diferentes conclusões.

Entendendo que ainda são poucos os trabalhos acadêmicos centrados no debate entre regime político e política externa (CERVO, 2008; CÔRTEZ, 2010, DEVOTO e FAUSTO, 2004), parece ser pertinente a presente proposta de trabalho. Além de se tratarem de nações vizinhas que compartilham históricos de dependência e subdesenvolvimento (CARDOSO e FALETTO, 1970; DEVOTO e FAUSTO, 2004; JAGUARIBE, 1969), pressupõe-se ser justificado um estudo comparativo entre Argentina e Brasil que não contemple outras nações vizinhas, ou mesmo toda a América Latina, em função da revisão de literatura realizada sugerir notáveis aproximações entre os casos escolhidos. Brasil e Argentina são os dois maiores Estados da América do Sul, nos quais é possível constatar diferentes lógicas de transição e de produção de política externa. Além do mais, há variância verificável e, finalmente, existe comparabilidade entre os casos.

---

<sup>17</sup>Klaveren (1990), por exemplo, como aqui explorado, negando uma plena continuidade, apresenta o entendimento de um *equilíbrio dinâmico na transição*, sustentado na legitimidade e autonomia que gozava o Palácio do Itamaraty – uma vez que teriam existido claras rupturas nas relações exteriores do Brasil com os EUA e Estados vizinhos.

## 2. O CASO ARGENTINO: DE GALTIERI A ALFONSÍN

O golpe de Estado de março de 1976 na Argentina, que retirou o governo peronista então no poder, se estendeu até 1983 no período denominado pelos militares de Processo de Reorganização Nacional. Durante o intervalo, quatro diferentes juntas militares governaram o Estado, cada qual designando um presidente dentre seus membros. Ocorrida entre 1981 e 1982, a penúltima das juntas foi presidida por Leopoldo Fortunato Galtieri, em companhia de Basilio Lami Dozo e Jorge Isaac Anaya; entre 1982 e 1983, já no último período do Processo de Reorganização Nacional, o militar Reynaldo Benito Bignone preside o governo, na junta formada com Rubén Franco e Augusto Jorge Hughes.

Segundo Mainwaring e Pérez-Liñán (2013), tratou-se de uma das ditaduras mais violentas da história recente da América do Sul. De acordo com relatório da CONADEP<sup>18</sup>, por exemplo, 8.961 mortes foram comprovadamente infligidas pelo regime autoritário<sup>19</sup>.

O governo iniciado em 1981 com Galtieri, já assumindo em um ambiente economicamente instável, mantém a lógica de gestão das juntas precedentes, executando políticas de cunho ortodoxo, como a privatização de bens estatais e o congelamento de salários.

Motivadas pelas crescentes insatisfações generalizadas, logo ao princípio de 1982, entre março e abril, cinco grandes manifestações foram organizadas contra o governo. Dentre essas, destaca-se a mobilização popular ocorrida em 30 de março, sob o lema *Paz, Pan y Trabajo*, capitaneada por organizações políticas e sindicais, e duramente reprimida pelo governo.

No cenário de manifesto descontentamento popular e perda aguda de popularidade da junta militar, com uma redução anual de 11.45% do PIB, o governo opta pela estratégia de invadir as Ilhas Malvinas, a fim de promover o apoio à gestão, através do fortalecimento da unidade nacional. Em 2 de abril 1982, com o desembarque das suas primeiras tropas nas Ilhas, a Argentina entra formalmente em guerra contra o Reino Unido, oficialmente motivada por suas aspirações de recuperação da soberania do território, que vinha sendo objeto de litígio entre os dois países (CISNEROS E ESCUDÉ, 2000; MAZZEI, 2011).

A despeito das aeronaves e embarcações britânicas destruídas pelo exército argentino, o que contrariava prognósticos do momento, a supremacia das forças armadas britânicas

---

<sup>18</sup> *Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas.*

<sup>19</sup> Há, entretanto, organismos pró-direitos humanos que reportam cifras que atingem a marca dos 30.000 desaparecidos.

concretizou a inevitável derrota do país Latino em 20 de junho do mesmo ano. O conflito custou à Argentina a vida de mais de 600 nacionais, além de um crítico aprofundamento do movimento de perda de credibilidade no regime militar.

Através da deflagração do conflito nas Ilhas Malvinas, o governo Galtieri buscava contornar a ostensiva crise político-econômico-social. A estratégia se baseava na tentativa de mobilizar apoio popular e promover a coesão interna, através da criação de um inimigo nacional. A decisão, baseada em pressupostos errôneos e em uma tentativa desesperada de sustentação do regime, foi certamente o principal elemento para concretização da derrubada do governo militar (ACUÑA e SMULOVITZ, 1995; FAUSTO, 1995; O'DONNEL, 1998).

Com o fim da guerra e a sensível perda de coesão interna do aparelho militar de governo, a coalizão autoritária colapsa, abrindo espaço para formação da quarta e última junta militar, presidida por Bignone, e com traços mais democráticos, no marco do processo que desaguaria nas eleições democráticas de 30 outubro de 1983.

Com a inflação anual já na marca dos 200% por cento ao ano, e a constante desvalorização da moeda nacional, o curto governo de Bignone é marcado pela clara inclinação à abertura política, com a intenção da convocação de eleições anunciada logo no momento do seu primeiro discurso público. Da mesma forma, outra característica particular do momento se tratou da crescente campanha para o esclarecimento do paradeiro dos desaparecidos durante o regime militar, mobilizada por entidade ligadas ao tema dos direitos humanos.

Outro fato digno de nota se trata da auto anistia promovida pelo governo, após haver sido fixada para outubro de 1983 a eleição para presidente. Através do decreto 2726/83 e da lei 22.924, ordenou-se a destruição dos registros sobre as transgressões cometidas pelo regime, além do perdão político aos envolvidos nos crimes. Enquanto a lei de anistia foi anulada pelo congresso nacional, logo após a entrada de Alfonsín no gabinete, a perda dos documentos sobre as torturas, assassinatos e detenções, foi incontornável (CISNEROS E ESCUDÉ, 2000).

Neste ano de 1983, com a margem 51% dos votos, a vitória de Raúl Alfonsín, candidato do partido radical UCR, *Unión cívica Radical*, sobre o candidato peronista Ítalo Lúder, reflete as cisões e interesses difusos da população, bem como a notável perda de espaço do consagrado Partido Justicialista.

Através da criação da CONADEP, instaurada para tratar o tema dos crimes contra a humanidade, cometidos durante a ditadura, Alfonsín ordena o julgamento das três primeiras



juntas militares que governaram o país durante o Processo de Reorganização Nacional, assim como das organizações guerrilheiras que atuaram ao longo da década de 1970.

Nos primeiros anos da reinstalação democrática, o setor militar estava dividido entre facções que aceitavam o controle civil, e setores minoritários ainda atados aos ideais autoritários. A última dessas facções se envolveu em rebeliões, ocorridas em abril de 1987, e janeiro e dezembro de 1988, que não foram bem sucedidas em angariar apoio – o que demonstra uma grave alteração na opinião pública argentina *vis-à-vis* ao regime autoritário (MAINWARING, PÉREZ-LIÑÁN, 2013).

A estratégia alfonsinista de trato para com os militares baseou-se inicialmente na imputação de culpa e na punição dos responsáveis pelas violações aos direitos humanos, de maneira a sinalizar que, com a mudança de regime, as condutas autoritárias seriam severamente retaliadas. Neste contexto, dentre as medidas de transparência adotadas, destaca-se o informe *Nunca Más*, produzido pela CONADEP, onde são detalhadas e comprovadas milhares de desaparecimentos executadas pelo governo militar.

Contudo, na segunda etapa desse processo de justiça de transição, já ao fim do mandato de Alfonsín, o governo alterou seu curso de ação com relação à questão, valendo-se da estratégia do indulto político, a fim de restaurar a sua deteriorada imagem ante as Forças Armadas – devidamente entendida a relevância desses atores para a governabilidade e estabilidade do sistema político argentino (ACUÑA e SMULOVITZ, 1995).

Com a herança de uma alta dívida externa, o governo de Alfonsín procede com o Plano Austral, que logrou momentaneamente aliviar o aperto inflacionário, sem conseguir contudo resolver os problemas econômicos estruturais. O plano econômico, iniciado em junho de 1985, se baseava na alteração da moeda e na depreciação monetária, no forte controle dos preços, e na limitação salarial do setor privado.

Já em 1988, quando o Plano Austral deixa de ser efetivo no controle inflacionário e no estímulo ao crescimento, o governo lança um novo plano, denominado Primavera, que não chegaria a evitar a hiperinflação ocorrida em 1989.

Com o congelamento dos salários e a permanência da maioria das leis sindicais do período ditatorial, o governo enfrentou diversas greves gerais que, ao cabo, conseguiram forçar a aprovação de uma nova legislação sindical. Frente ao cenário de crise econômica e falta de apoio por parte dos atores mais relevantes do sistema político argentino, o governo de Alfonsín termina prematuramente em julho de 1989, após a renúncia do mandatário em prol de Carlos Menem, vencedor das eleições de maio de 1989.

## 2.1 A transição política argentina na literatura

O Estado argentino é tradicionalmente tido como um caso desafiador aos modelos das teorias da democratização clássicas; contra pressupostos dessas teorias, o relativamente alto capital *per capita* no país, combinado com a existência uma classe trabalhadora forte, não impediu a instalação do regime ditatorial que se estenderia até o princípio da década de 1980 (MAINWARING, PÉREZ-LIÑÁN, 2013; PRZEWORSKI, 1994).

A passagem desse regime autoritário ao democrático no caso argentino é identificada no chamado modelo de *transição por colapso*, onde a lógica de ocorrência de determinados eventos-chave promove uma acelerada perda de coesão e legitimidade das elites autoritárias. Desse modo, esses atores perdem a capacidade de conduzir ou interferir de maneira sensível na passagem do poder para as elites civis. No país, a derrota nas Malvinas, face à ausência da combinação de elementos como um desempenho econômico favorável e uma menor escala de repressão policial, teriam mitigado as condições necessárias para um processo mais controlado de liberalização, como ocorrido no Brasil (O'DONNELL, SCHMITTER e WHITEHEAD, 1998; PRZEWORSKI, 1994).

Segundo Mainwaring e Pérez-Liñán (2013), concomitantemente ao movimento de perda de legitimidade e de capacidade daqueles representantes da corrente autoritária, consumado com a transição por colapso, foi a razoável preferência normativa pela democracia por parte de atores-chave, conjuntamente a um ambiente internacional favorável, que promoveu a manutenção do regime competitivo após a chegada de Alfonsín ao poder.

O legado traumático do período ditatorial, estendido entre 1976 e 1983, reorientou ainda os movimentos trabalhistas, e o próprio Partido Justicialista<sup>20</sup>, em direção às preferências normativas pró-democracia; no mesmo contexto, frente aos maus resultados do governo militar, gradualmente as forças armadas buscaram se afastar tacitamente da preferência por administrações ditatoriais de direita. Simultaneamente, a derrota sofrida pela esquerda revolucionária promoveu também o declínio de atores localizados no extremo esquerdo do espectro político (MAINWARING, PÉREZ-LIÑÁN, 2013).

Dito de outro modo, em diferentes medidas, a herança traumática da ditadura se estendeu para os diversos envolvidos na política argentina; a perda de força dos radicalismos, porém, ajudou a promover a sobrevivência da democracia após 1983, já que mesmo nas crises que sucederam a virada de regime, a despeito das perdas sofridas por indivíduos, companhias

---

<sup>20</sup> Pressupondo a relevância do Partido Justicialista ao sistema político argentino, exploram-se em seção separada, na sequência do trabalho, algumas das reflexões sobre o comportamento desse ator político.

e setores, foi mantido na maior parte do tempo o caráter institucionalizado e pacífico das disputas políticas.

Contudo, segundo Fernández e Nohlan (1991), os obstáculos à governabilidade democrática na Argentina se perpetuaram no governo de Alfonsín, na herança de uma cultura política conflitiva, marcada principalmente pela presença de apoiadores e opositores ao peronismo. Além do mais, ainda nesse primeiro governo democrático, foram também registrados problemas de organização do presidencialismo, diagnósticos errados com relação às crises social e econômica, além de dificuldades na implementação de políticas coerentes.

De maneira geral, o período de 1983 a 1989 na Argentina foi definido pela formação e recriação de coalizões políticas e de classe, no momento em que diferentes facções competiam na manutenção ou modificação das suas cotas de poder. Tais tensões, além de mitigarem a governabilidade de Alfonsín, modificaram profundamente as relações sociais locais, trazendo consigo um forte questionamento do Estado (SARAIVA E TEDESCO, 2001).

Como indicado, a invasão às Malvinas foi uma solução encontrada pelos dirigentes militares para promover um congelamento da crescente oposição, bem como o fortalecimento interno do regime. Entretanto, a derrota não somente comprometeu a autoridade do governo perante a sociedade, como também potencializou conflitos intramilitares como, por exemplo, a dissidência do Exército e da Força Aérea na eleição do general Bignone à presidência (ACUÑA e SMULOVITZ, 1995). Além do mais, a aguda crise econômica gerada pelas políticas adotadas pelos militares promoveu não somente a indignação popular, como também estimulou a retirada do apoio de grupos do meio empresarial que forneciam boa parte do sustento do regime.

Mainwaring e Pérez-Liñán (2013) defendem que embora o grau de modernização, no caso o nível de desenvolvimento econômico, consiga explicar a manutenção da democracia argentina após 1983, não se esclarece o porquê das prévias rupturas democráticas. Na verdade, a particularidade do caso argentino se deve também ao fato de se tratar de um país que passou por quebras de regime competitivo, em momentos de nível de desenvolvimento relativamente alto.

Em vista do baixo crescimento econômico logo após a redemocratização, marcadamente com intensas recessões em 1985, 1988 e 1990, hipóteses baseadas na relevância da performance econômica, não conseguiriam explicar a manutenção da democracia argentina sob o governo de Alfonsín.

Em adição, ainda conforme as conclusões dos autores, tampouco as teorias de classe, baseadas no poder das classes trabalhadoras, poderiam explicar a vulnerabilidade à ruptura política antes de 1983; antes desse ano, o movimento organizado do trabalho, que consistentemente priorizou resultados políticos antes da democracia, teria gradual e levemente declinado, em termos de poder e de densidade.

Através do QCA, análise qualitativa comparativa, Mainwaring e Pérez-Liñán (2013) apresentam alguns fatores que podem explicar a resiliência da democracia sob o governo Alfonsín, a despeito da baixa performance econômica, dos períodos de hiperinflação, e do aumento dos níveis de desigualdade social.

Os autores inferem que uma combinação entre inclinação para democracia e preferência por políticas moderadas por parte da maioria dos atores políticos mais relevantes, permitiu a sobrevivência do regime democrático. Nesse sentido, em suma, o baixo grau de radicalismo interno, articulado a um contexto internacional favorável, teria gerado condições para a manutenção da ordem democrática, mesmo frente aos profundos desafios experimentados ao longo da década de 1980 na Argentina.

### ***2.1.2 Considerações sobre alguns dos atores envolvidos no processo argentino***

Se a interação entre atores domésticos e internacionais está correlacionada com a promoção de oportunidades transacionais (STONER E MCFAUL, 2013), entende-se ser necessário avaliar e refletir sobre os principais atores envolvidos nas transições democráticas dos casos aqui analisados.

Para Vera (2014), no tocante à Argentina, um conjunto de fatores internos e externos caracterizou a lógica política externa do país na transição política, cujos principais atores envolvidos foram os próprios militares, os empresários, os sindicatos, e a oposição política. Também entendendo a política do país como resultante de incentivos internos e externos, Merke e Tokatlian (2014), por sua vez, acreditam que a política externa argentina seria definida por cinco conjuntos de atores: executivo; gabinetes e burocracias; províncias; legislativo e partidos; elites, opinião pública e minorias.

Dentre os atores inseridos no conjunto das burocracias, a Chancelaria nacional teve papel de destaque no planejamento e na implementação da política externa argentina. Ao longo do período analisado, o Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, reconhecido informalmente como *La Casa*, desempenhou três funções principais: a reunião de informação, em uma rede que se articulou dentro e fora do país; a assistência e a

implementação da estrutura diplomática que representou e negociou os interesses argentinos internacionalmente; a manutenção da memória institucional da política externa no quando das mudanças de governo (MERKE E TOKATLIAN, 2014).

Como indicado, com a alteração da correlação de forças após 1983, Mainwaring e Pérez-Liñán (2013) afirmam que a maioria dos atores de peso se comprometeu com valores democráticos, minando qualquer manifestação relevante de membros da ala autoritária. Com efeito, teriam sido os comprometimentos normativos para com a democracia que permitiram a sobrevivência do regime na crise econômica de 1989-90. Salvo tentativas frustradas e isoladas dos militares, já ao final do governo Alfonsín, não houve no marco temporal aqui analisado uma manifestação explícita dos atores políticos mais relevantes de desejo de retorno ao autoritarismo.

Segundo Acuña e Smulovitz (1995), além das concessões e indulgências cedidas por Alfonsín às Forças Armadas, uma das principais explicações para a gradual subordinação militar ao poder constitucional seria também o alto custo que a investigação e a condenação judicial por violações aos direitos humanos implicaram para as Forças Armadas. Mainwaring e Pérez-Liñán (2013) complementam que, pouco a pouco, os militares se afastaram das ideologias antidemocráticas, em prol de uma aproximação ao regime democrático. No período de 1983 a 1989, esse atores teriam portanto iniciado um movimento de migração de uma posição de consistente apoio à tomada de poder pelo golpe de Estado, para uma defesa do controle civil democrático sobre as próprias Forças Armadas.

Diferentemente do período autoritário, a partir de 1983, os atores do trabalho organizado argentino, compreendidos os sindicatos e sindicalistas, demonstraram uma preferência normativa clara pela democracia. Ainda que fortemente mobilizados contra o governo Alfonsín, não mais se verificou uma indiferença, ou mesmo hostilidade, para com os valores democráticos. Já no caso dos atores do mundo dos negócios, que até 1976 frequentemente conspiraram contra regimes competitivos na Argentina, houve suporte à democracia mesmo naqueles momentos de aguda crise econômica (VERA, 2014).

Essa transformação das preferências normativas ao longo do regime democrático pode ser explicada a partir de quatro fontes: (1) as experiências traumáticas ocorridas ao longo do regime autoritário; (2) a alteração das lideranças nas posições de destaque político, que modificou a lógica das competições intraorganizacionais; (3) a percepção e valorização dos méritos intrínsecos, e não somente instrumentais, da democracia; (4) e, finalmente, as influências externas ao Estado (MAINWARING E PÉREZ-LIÑÁN, 2013).

No que diz respeito aos EUA, a postura do país a favor da instalação da democracia na Argentina ganhou peso a partir de 1982, quando a invasão às Malvinas foi recebida pelas lideranças dos EUA como um sintoma da potencial belicosidade dos regimes autoritários (MAINWARING, PÉREZ-LIÑÁN, 2005). Nesse sentido, o conflito teria sido o principal fator que compelira os EUA a formalizar a reprovação à invasão, contrariamente aos cálculos das lideranças autoritárias argentinas, e a oficializar o repúdio ao regime autoritário. A partir de 1982, Washington apoiou enfaticamente a democracia na Argentina, oficializando um posicionamento de desaprovação perante as ameaças de golpe militar em 1987 e 1989.

Finalmente, no caso da igreja católica, o que se observou a partir do Segundo Concílio Ecumênico do Vaticano<sup>21</sup> foi um gradual processo de alteração do eixo de conduta desse ator, passando de uma posição de apoio aos governos militares na América Latina, para uma condenação aberta ao autoritarismo e apoio à democracia. Excepcionalmente nos casos da Argentina e da Guatemala, a igreja forneceu suporte aos governos militares até o princípio da década de 1980. Entretanto, mesmo nesses dois países, não houve uma manifestação do Vaticano contra o florescimento da democracia (MAINWARING, PÉREZ-LIÑÁN, 2005).

Após o retorno à democracia, no contexto da negociação sobre o Canal de Beagle, a alteração do teor da relação entre a Argentina e o Vaticano é formalmente sinalizada, uma vez que o governo Alfonsín aceitara a proposta papal de mediação do conflito. A falta de acordo entre a Argentina e o Chile sobre a demarcação fronteiriça da parte oriental do canal, foi resolvida com a mediação do Vaticano, através da figura do Papa João Paulo II, resultando na assinatura e ratificação de um tratado de paz, em novembro de 1984.

### **2.1.2.1 A peculiaridade do Partido Justicialista Argentino**

Considerando que a dimensão histórica é parte integrante no estudo preocupado com a disposição organizacional de um partido (PANEBIANCO, 2005), destaca-se que a vitória de Alfonsín marca a primeira derrota eleitoral do peronismo em âmbito nacional desde sua fundação, no ano de 1946 – desmentindo o argumento de que o justicialismo seria o partido da maioria. Uma das consequências do evento é a transformação do Partido Radical em um concorrente capaz de mobilizar distintas classes sociais e de propiciar uma nova alternativa política aos cidadãos (CAVAROZZI, 1998).

---

<sup>21</sup> O *Concilium Oecumenicum Vaticanum Secundum*, normalmente tratado como Vaticano II, foi aberto em 1962, pelo Papa João XXIII, e formalmente concluído em 1965, já sob o Papa Paulo VI. De maneira geral, o Concílio buscou discutir e reorientar as relações da Igreja Católica Romana para como o mundo moderno.

Entretanto, mesmo atribuindo devida importância e relevo ao Partido Radical no período da transição, em uma análise que busque pesar a dimensão doméstica da política argentina contemporânea, entende-se que haveria uma proeminência social e histórica desse ator político, eminentemente inserido no processo de redemocratização da Argentina<sup>22</sup>.

O Partido Justicialista, doravante PJ, foi fundado em 1946, pelo general Juan Domingo Perón, a partir da união de três outros partidos criados um ano antes, o *Laborista*, a *Unión Cívica Radical Junta Renovadora* e o *Independiente*. A fusão partidária, que inicialmente se identificou com as bandeiras do sindicalismo e da classe operária, ocorreu após a primeira eleição de Perón como chefe de Estado.

Se para as três abordagens clássicas da Ciência Política – a saber, Sociológica, Institucional e da Escolha Racional – a lógica da competição eleitoral não se desvincularia da conjuntura local de um Estado, é possível fundamentar o argumento de que os partidos nacionais também foram impactados pelas reformas neoliberais.

Como coloca Levitsky (2001), desde o momento da sua fundação, o PJ se opôs frontalmente às políticas de cunho liberal, o que convergia às bandeiras fundacionais do partido. Entretanto, ao longo da década de 1980, o que ocorreu foi uma readequação baseada em dois pontos primordiais. Em primeiro lugar, a relação do partido com as uniões sindicais foi redefinida, eliminando os mecanismos de participação desses atores do mundo do trabalho organizado, em prol dos laços em escala territorial. Em segundo lugar, o programa socioeconômico do partido foi repensado, alterando o modelo estadista orientado para a conjuntura argentina interna, para outro de caráter neoliberal – o que contrariava a plataforma original do PJ.

Em se tratando de um caso de alta estabilidade eleitoral e fluida organização interna, o PJ tem sido apresentado pela literatura tanto como altamente institucionalizado quanto como reduzidamente institucionalizado. Afinal, é possível encontrar na literatura sobre partidos a sugestão da existência de uma relação de *trade-off* entre flexibilidade e enraizamento social, no sentido de que, quanto maior a estabilidade social, mais rígido estaria o partido para efetivar mudanças de programa ou estrutura (MAINWARING e SCULLY, 1995, PANEBIANCO, 2005). Contudo, a chave estabilidade-flexibilidade pode ser relativizada quando, na realidade, partidos de massa podem existir sem um aparato burocrático forte, sem

---

<sup>22</sup> Pressupondo que a análise mais detida do Partido Justicialista atende aos objetivos da presente pesquisa, busca-se apresentar alguns entendimentos da literatura, bem como esclarecer certas características específicas desse ator-chave o processo de redemocratização da Argentina. Afinal, ainda que no marco temporal delimitado nesta pesquisa o governo democrático não tenha sido exercido por um peronista, o Partido Justicialista tem certamente posição de destaque na condição de oposição, fundamentada no seu forte grau de enraizamento social.

mecanismos de *accountability* das lideranças, ou mesmo sem carreiras partidárias estáveis, como é claro no caso do PJ (LEVITSKY, 2001). Na situação específica deste partido, ainda que baseado no apoio de massas, a organização interna se caracterizou pela fluidez, adaptabilidade e informalidade.

Ainda em 1983, com o retorno ao regime democrático na Argentina, o PJ se sustentava como um partido formalmente baseado no eleitorado operário, com significativa influência das lideranças sindicais nas decisões tomadas no interior da organização. Entretanto, já em 1989, ao fim do mandato de Alfonsín, ganha força o processo de reconfiguração das coalizões e dos programas do partido.

Como atestam Mainwaring e Pérez-Liñán (2013), contrariando as expectativas de que o partido tenderia à preferência normativa por um regime populista autoritário, com a mudança de regime o PJ se voltou para os valores democráticos – ainda que com uma menor intensidade do que os Radicais.

Uma vez que o PJ desempenhou o papel de oposição entre 1983 a 1989, a plataforma de lançamento do partido foi fortemente baseada na condenação às políticas implementadas durante o governo de Alfonsín. Como complementa Levitsky (2001), a estratégia de Menem<sup>23</sup> para sua chegada e manutenção no poder, foi baseada na tentativa de cooptação do eleitorado independente, iniciando um processo de alteração da então consagrada imagem do PJ como um partido de massas. Já no poder, entretanto, Menem aplicou uma série de políticas de cunho neoliberal, incongruentes à plataforma do partido.

Sintetizando os argumentos de Levitsky (2001), o rápido processo de adaptação do PJ à conjuntura neoliberal, ao longo da década de 1980, teria ocorrido sobretudo pela estrutura organizacional do partido; primeiramente, a fraca influência das uniões sindicais facilitou a alteração dos tradicionais mecanismos de participação dos atores ligados ao mundo do trabalho, auxiliando a transição de um modelo de partido burocrático de massa para outro profissional eleitoral<sup>24</sup>; em segundo lugar, a fluida hierarquização e a ausência de fortes lideranças partidárias, teria auxiliado na inclinação neoliberal do partido, a despeito das discordâncias internas.

---

<sup>23</sup> Candidato peronista que viria assumir o governo argentino em 1989.

<sup>24</sup> Panebianco (2005) distingue dois tipos ideais de partido, o partido burocrático de massa e o partido profissional eleitoral. O último desses tipos, anteriormente chamado por Kirschheimer (1966) de partido *catch all*, se basearia em fatores como centralização dos profissionais, ligações verticais fracas, direções personalizadas, financiamentos de grupos privados e fundos públicos, e ênfase na figura liderança. Já no caso do partido burocrático de massa, a burocracia seria centralizada e as ligações organizativas verticais fortes, com apelo a um eleitorado fiel. Haveria ainda uma predominância dos dirigentes internos, o financiamento ocorreria marcadamente por meio de filiação, e, finalmente, o modelo se basearia notadamente no apelo à ideologia partidária.



## 2.2. A evolução da política externa argentina (1981-1989)

A diplomacia militar dos governos de Galtieri (1981-82) e Bignone (1982-83), seguindo a tendência estabelecida ao longo do Processo de Reorganização, se concentrou especialmente nos temas de orientação nacionalista, com adesão extrema às políticas de poder e às questões territoriais; além do mais, no tocante à economia, o país se voltou para a vinculação aos setores financeiros internacionais, sustentado na crença nos mecanismos de mercado e na rejeição de um papel ativo do Estado (ACUÑA e SMULOVITZ, 1995; CAVAROZZI, 1998; KLAVEREN, 1990).

De maneira geral, dentre os temas mais proeminentes na pauta da política externa ao longo do período militar em questão, encontram-se: os conflitos de delimitação lindeira com o Chile; o compartilhamento de recursos hídricos com o Brasil<sup>25</sup>; as intervenções na Bolívia e contribuições com lideranças de outros regimes autoritários; a manutenção das relações com os EUA; e, notadamente, o conflito nas Malvinas.

Figurando como temas polêmicos da política externa militar, que viriam a ser condenados na gestão de Alfonsín, há registros de que o governo argentino contribuiu ativamente com outras ditaduras da América Latina, tanto através da troca de informações sobre perseguidos políticos, quanto por meio da indiferença perante o assassinato de opositores políticos uruguaios, chilenos e bolivianos em território nacional (ACUÑA e SMULOVITZ, 1995; CAVAROZZI, 1998).

Além dessas trocas informacionais com inteligências de outros regimes autoritários, houve presença de fato de efetivos argentinos em El Salvador, Honduras, Guatemala e Nicarágua entre 1980 e 1982, com o fornecimento de treinamento às forças militares. No mesmo contexto, destaca-se ainda a intervenção argentina na Bolívia no ano de 1980, dando suporte ao golpe militar que conduziria o general Luis García Meza ao poder (KLAVEREN, 1990).

Segundo Acuña e Smulovitz, o aparato repressivo argentino gozou assim de uma dimensão internacional ao se articular com órgãos de inteligência de Estados autoritários vizinhos, como Chile, Paraguai e Uruguai. Como indicado, alguns representantes desses países teriam recebido permissão formal para sequestrar e mesmo executar opositores residentes em território argentino; a isso se enfatiza que o serviço de inteligência argentina

---

<sup>25</sup> Fundamentado na organização que se escolheu adotar nessa pesquisa, os temas que compreendem relações bilaterais entre Brasil e Argentina são tratados especificamente no capítulo 4.

também realizou ações condenadas pelos direitos humanos fora do território nacional – como no Brasil, Bolívia, Chile, México, Uruguai, Paraguai e Venezuela, Espanha e França –, alimentando tensões, sobretudo com aqueles Estados democraticamente governados.

No processo de escalada da oposição internacional ao regime militar, sobretudo na pauta de direitos humanos, em 1980, o argentino Adolfo Pérez Esquivel, ativista de direitos humanos, é premiado com o Nobel da Paz, o que faz com que o tema das violações na Argentina ganhe ainda mais relevância e reconhecimento dentro e fora do país. Essa escolha de Nobel, segundo Acuña e Smulovitz (1995), legitimou sensivelmente as atividades e as demandas do movimento pró-direitos humanos em âmbito interno, compelindo progressivamente vários atores políticos relevantes a se pronunciarem sobre as violações ocorridas.

Para além das relações com outras ditaduras e das tentativas de negociação com fundos internacionais, é possível afirmar que a crise das Malvinas, que deflagrou o brusco processo de transição de regime, domina a pauta de política externa do período aqui tratado, estando fortemente presente ao longo da disputa que conduziria Alfonsín ao poder.

No caso dos EUA, contrariamente às expectativas do regime argentino de que o governo Reagan apoiaria incondicionalmente os interesses do continente americano, seu posicionamento com relação ao conflito foi oficializado em 1982, através da diretiva nº34 de 14 de maio, que explicitava o suporte ao Reino Unido, e afirmava que a entrada argentina nas Ilhas teria sido uma estratégia ilegal na resolução da disputa.

Documentos estadunidenses da Agência Central de Inteligência, posteriormente divulgados, revelam inclusive detalhes de uma participação mais marcante dos EUA na Guerra das Malvinas, pautada na estratégia de manutenção da estabilidade das relações com o Reino Unido de Margaret Thatcher. Foram revelados, por exemplo, mesmo contatos do embaixador estadunidense com Galtieri, aconselhando a retirada unilateral das tropas argentina como um gesto de boa vontade (VERA, 2014).

Válido ainda destacar, em contrapartida, o apoio uruguaio à soberania argentina nas Malvinas, tanto no âmbito das votações na ONU, como em 1989, momento em que o governo uruguaio não permite que um cargueiro britânico que levava mercadorias às Malvinas ataque no porto de Montevideú.

Já sob a égide da democracia, a política externa do período Alfonsín ainda se vinculou ao tema da aventura nas Malvinas, principalmente naquilo que compete às repercussões internacionais do evento. Além do mais, no que diz respeito à continuidade dos temas tratados ao final do regime autoritário, a aproximação ao Brasil, inicialmente ocorrida de maneira mais

marcante na pauta hídrica, ganha relevância, passando a abarcar um escopo multitemático. Entram na agenda de política externa temas ligados à justiça de transição e à defesa dos direitos humanos, à projeção da imagem de uma Argentina democrática, à busca de novos parceiros, e à aproximação às organizações internacionais.

Não acidentalmente, a vitória do discurso de Alfonsín sobre aquele adotado por Lúder foi fortemente baseada na ostensiva atitude de oposição ao regime militar, na ênfase dos direitos humanos e, principalmente, na condenação à aventura militar na Guerra do Atlântico Sul (CAVAROZZI, 1998).

Persistindo o tema as Malvinas na agenda de política externa, em julho de 1984, representantes britânicos e argentinos se reuniram na Suíça, sem conseguirem, entretanto, consolidar um acordo que contentasse ambas as partes. No ano consecutivo, outro exemplo da pauta ocorre na Assembleia Geral das Nações Unidas, onde a Argentina é bem sucedida na angariação de uma maioria de votos favoráveis ao recomeço das negociações bilaterais.

Ao mesmo tempo, enquanto a transição por colapso implicava um completo afastamento da lógica militar, a administração de Alfonsín recebeu como herança do regime anterior os programas de produção de mísseis Condor I e Condor II, sendo este segundo relativo à construção de um míssil balístico capaz de alcançar localidades como as Malvinas ou Santiago de Chile. Contudo, mesmo após partido radical chegar ao poder no país redemocratizado, os projetos não foram interrompidos, uma vez que se acreditava que a posse do arsenal poderia servir como um ativo dissuasor contra invasões externas (VERA, 2014).

A pressão internacional imprimida sobre o Estado argentino na pauta dos direitos humanos por organismos como a Comissão de Direitos Humanos da ONU certamente teve efeitos sobre o processo de dissolução do governo autoritário. Segundo Acuña e Smulovitz (1995), inclusive a singularidade da transição democrática argentina é fortemente pautada no processo de julgamento e condenação de responsáveis por violações dos direitos humanos.

A nova democracia argentina, enfrentando o desafio de reorientar sua política externa, contava com o apoio de relevantes atores da cena internacional, como a Europa socialdemocrática, supostamente solidária à presidência da União Cívica Radical – que foi, uma vez na presidência argentina, incapaz de aplicar com eficiência a proposta do partido, sobretudo em razão da deterioração econômica potencializada pelas duras diretrizes de órgãos internacionais e de Washington (VERA, 2014).

Seguindo a tradição do partido radical, a política externa de Alfonsín pressupunha a integração regional como um imperativo, sendo um instrumento necessário à independência do país e ao seu protagonismo em âmbito internacional. Ao mesmo tempo, o governo se

posicionou oficialmente a favor dos princípios da solução pacífica de controvérsias, da não-intervenção, da autodeterminação dos povos, e da defesa da democracia (VIDIGAL, 2007).

No contexto dessas novas diretrizes, por exemplo, concluindo um processo desenvolvido ao longo do regime militar, em 29 de novembro de 1984, após uma consulta popular<sup>26</sup>, o governo Alfonsín resolve uma disputa territorial com o Estado do Chile. Os dois países estabeleceram assim o denominado *Tratado de Paz y Amistad entre Argentina y Chile*, que garantiu o direito às ilhas da metade sul do Canal de Beagle ao Chile, e da metade norte ao Estado argentino. Além do mais, outorgou-se direito de navegação em praticamente toda a zona em disputa a ambos os países.

Conforme destaca Delicia (2010), outra estratégia mobilizada pro Alfonsín logo após assumir o cargo foi a da diversificação de parceiros no velho continente. A Argentina passa assim a se vincular mais acentuadamente a Estados como a Alemanha Federal, Itália, Espanha, França, e Iugoslávia.

Vera (2014) acrescenta que, apesar do apoio que Moscou dera ao candidato Ítalo Lúder, o partido radical demonstrou sua disposição para uma aproximação ao já enfraquecido bloco socialista, afirmando que não faria distinções ou discriminações ideológicas nas relações econômicas com países do Leste. Fatos como a visita do secretário geral da chancelaria soviética à Argentina, Yuri Fokin, em 1984, ilustram essa nova postura.

No caso específico da Alemanha, envidando esforços para renegociação da dívida nacional, a aproximação voluntária de Buenos Aires ocorreu inicialmente em razão de esse país ser o principal credor da Argentina. Com a intensificação da parceria bilateral, após o governo Alfonsín haver firmado tratados de cooperação com a Itália (1987) e com a Espanha (1988), a Alemanha passou a também demonstrar interesse na promoção da cooperação industrial.

No contexto do tratado firmado com a Itália, após visita do presidente Alfonsín à Roma, a Argentina passou a receber créditos desse país. No mesmo ímpeto diversos projetos foram elaborados, envolvendo empresas de ambos os Estados, inseridas nos ramos da construção e da petroquímica. Quanto ao caso espanhol, a ambição da elaboração de um tratado nos moldes daquele firmado com a Itália ganhou fôlego com a visita do mandatário espanhol, Felipe González, a Buenos Aires, em outubro de 1987.

Já no que concerne às relações com a França no mesmo período, após reunião do mandatário argentino com o presidente François Mitterrand, foi estabelecido um plano de

---

<sup>26</sup> O plebiscito, realizado com caráter não vinculante, expressou o apoio de 82% dos votantes ao acordo com o Chile.

cooperação tecnológica que visava à redefinição de políticas relativas à ciência, além de convênios de cooperação financeira e industrial.

Já na Iugoslávia, local da primeira parada de Alfonsín na Europa, durante sua visita inaugural como chefe de Estado, foram também assinados diversos acordos que versavam sobre temas como a entrada de carnes e outros produtos agrícolas argentinos no país.

Simultaneamente ao direcionamento para parceiros localizados no Velho Mundo, o governo Alfonsín buscou ainda fortalecer relações com outros Estados, como ilustra, por exemplo, a Ata de Entendimento Bilateral (1984) firmada com Cuba para incremento mútuo do comércio; ou mesmo a visita oficial de Alfonsín ao Japão, em meados de 1986. Entretanto, nessa virada política, a preocupação argentina se concentrava majoritariamente no seu contexto regional. Com efeito, a América Latina pode ser considerada como um elemento-chave da política externa da argentina recém-democratizada (MIRANDA, 2001).

No caso do Uruguai, como acrescenta Vera (2014), além de acordos tripartite firmados com o Brasil (1987-88), Alfonsín e seu homólogo uruguaio, o presidente Julio Sanguinetti, assinaram a Declaração de Buenos Aires (1985), aplicando o chamado CAUCE, Convênio Argentino-Uruguaio de Cooperação Econômica.

As relações com o Paraguai no período também merecem atenção, já que com a subida do governo radical na Argentina, que apoiava abertamente o grupo opositor ao governo de fato do General Stroessner, houve certo distanciamento inicial nas relações bilaterais. Ocorreu, por exemplo, mesmo um episódio de fechamento da fronteira paraguaia por três dias, após a visita à Argentina da titular da Comissão de Direitos humanos da República do Paraguai, em setembro de 1984 (VERA, 2014).

Alfonsín foi o primeiro mandatário da região a reconhecer o governo democrático do Paraguai Andrés Rodriguez, que seria inaugurado no princípio de 1989. Porém, pesadas as diferenças entre os dois Estados, compartilhava-se mesmo antes da virada democrática paraguaia o projeto de construção da hidroelétrica binacional de Yacyretá, bem como ocorriam reuniões periódicas de uma comissão mista, para melhoria do comércio bilateral.

Durante o governo Alfonsín foi promovida ainda uma política integracionista no âmbito da ALADI, Associação Latino-Americana de Integração, com a finalidade da criação de zonas de preferência econômica, de maneira a lidar com o problema da dívida externa, comum aos países da região (MIRANDA, 2001).

No que diz respeito à política nuclear, sendo um dos assuntos mais controversos da agenda com os EUA, o governo de Alfonsín deu continuidade à postura militar no sentido de condenar a ratificação do tratado de não-proliferação, por interpretá-lo discriminatório

(VERA, 2014). Entretanto, afastando-se do passado militar, o executivo se preocupou em tomar medidas para promover o controle civil sobre o programa nuclear nacional, bem como para limitar a intensidade da influência militar sobre a Comissão Nacional de Energia Atômica.

Segundo Vera (2014), com a passagem à democracia, a União Cívica Radical e o Partido Justicialista alteraram ligeiramente suas plataformas para com os temas econômicos, passando a sinalizar uma vinculação mais amistosa com Washington e novos parceiros, enquanto a crise político-econômica se agudizava. Em suma, como elabora a autora, no período aqui analisado, a política externa argentina precisou se adaptar às alterações das correlações de forças domésticas, enquanto, em âmbito internacional, se distendia o conflito entre os EUA e a União Soviética.

### **2.3 Ponderações sobre a política externa do período: traumas, continuidades e quebras**

Conforme afirmam Merke e Tokatlian (2014), especialistas em relações internacionais geralmente não consideram a política externa como uma política pública, dependente das regras e dos atores que a condicionam. Assim, para os autores, a literatura sobre a política externa argentina estaria bastante mais voltada para a análise de agenda, de conteúdos e de resultados, do que para o estudo do conjunto dos incentivos internos e externos que moldam essa política.

Levando a cabo uma análise da política externa argentina como política pública, os dois autores concluem que essa modalidade de política foi menos volátil do que outras políticas argentinas; nesse sentido, a despeito dos diferentes governos, teria havido continuidade na evolução da política externa nacional ao longo do tempo. Tal continuidade se deveria principalmente às condições regionais e à expertise burocrática da chancelaria nacional.

Caplan e Eissa (2014), defendendo por sua vez a verificação de discontinuidades, reúnem opiniões encontradas na literatura (ESCUDE, 1992; PARADISO, 1996; RUSSEL, 1990), a fim de formular um entendimento amplo da formação da política externa argentina, conjugado em três partes. Primeiramente, essa política poderia ser vista com um resultado dos imperativos da economia internacional, sentidos desde o momento inicial da organização nacional, de tal modo que as alterações na conjuntura global poderiam explicar continuidades e discontinuidades. Na sequência, os autores citam a defesa de uma associação com os conteúdos nacionalistas do sistema educativo argentino, onde o comportamento das lideranças

em política externa se relacionaria ao teor das doutrinas formalmente ministradas nas escolas. Finalmente, a própria mudança de regime impactaria, em tese, sobre a estrutura decisória da política externa.

Frente a esses argumentos, localizando discussão no marco temporal aqui delimitado, para Caplan e Eissa (2014) o caso das Malvinas é um episódio errático na política externa argentina. Reconhecendo o conflito como um dos temas centrais da política externa do país, os autores afirmam que se tratou não apenas de uma aberração do ponto de vista da política de defesa e do plano estratégico militar, como também de um claro desvio no contexto da continuidade da política externa.

Enxergando por sua vez um maior grau de descontinuidade na política externa nacional, Vidigal (2007) afirma que, com a entrada de Galtieri e a nomeação de Nicanor Costa Méndez como chanceler, o país se orientou inicialmente pelos objetivos estratégicos de Washington, enquanto progressivamente diminuía sua participação no Movimento dos Não-Alinhados.

No tocante à América Latina, acrescenta o autor, o governo passou a apresentar um discurso de caráter essencialmente ambíguo, defendendo em alguns momentos a integração e em outros elementos da *realpolitik*; assim, o conjunto desses elementos teria potencializado um caráter errático da política externa como um todo, em cujo escopo se poderia entender a invasão nas Malvinas.

Como afirma Delicia (2010), até os anos de 1970 a política externa argentina se orientava preponderantemente pela disposição do conflito Leste-Oeste, no marco da Guerra Fria; na sequência, com a ascensão de Alfonsín ao poder, um giro é produzido, de maneira que uma nova etapa nas relações exteriores argentinas teria sido iniciada.

Com a reinauguração da democracia, segundo Klaveren (1990), um dos objetivos básicos passa a ser o da utilização da política externa para a consolidação da democracia. No caso argentino, além desse uso específico da política externa, a figura do presidente teria ganhado força nessa pauta, pressupondo que (1) o sistema presidencial, (2) as particularidades do federalismo argentino, (3) e o personalismo ajudaram a reforçar a ação dos indivíduos, em especial dos presidentes, na formulação e na prática das relações internacionais (MERKE E TOKATLIAN, 2014).

Assim, uma vez reinaugurada a democracia, o país passou a sinalizar uma política integralmente amistosa para com os EUA, reconhecendo-os como potência, embora enfatizando a autonomia e independência argentina. Concomitantemente, Alfonsín estabeleceu relações comerciais com novos parceiros, frente ao aumento do protecionismo comercial europeu.

O novo governo tentou assim redirecionar a política externa, no sentido de reduzir o caráter ambíguo herdado pela gestão de Galtieri, conforme apontado por Vidigal (2007). Nesse sentido, entendidas as alterações nos vínculos comerciais após a democratização, é relevante considerar que a política externa argentina foi diretamente influenciada pelo modelo de desenvolvimento adotado (MERKE E TOKATLIAN, 2014).

Enquanto a Argentina da década de 1980 reconhecia o poderio estadunidense, sem um alinhamento automático, tentava-se uma articulação comercial mais efetiva com a URSS, como ilustram, por exemplo, os episódios da visita do vice-presidente soviético, Atanas Barkauskas, a Buenos Aires, quando Alfonsín assume o gabinete, bem como do encontro de 1986, quando Alfonsín e seu Chanceler visitam Moscou.

Essa proposta de diversificação dos temas e parceiros da política externa do princípio do governo Alfonsín, chamada de *principista*, foi caracterizada assim pela solução do conflito do Canal de Beagle com o Chile, e pela alteração do teor das relações com os EUA, assim como pela vontade da adoção de uma postura ativa na resolução dos conflitos da América Central e pelo apoio ao Grupo Contadora (VERA, 2014).

Entretanto, como complementa Miranda (2001), o giro realizado a partir de 1983 teve por fundamento impressões políticas que geraram uma inserção internacional inconsistente, sem que se traduzisse em posturas efetivas, uma vez que as aspirações do governo radical estavam descoladas das possibilidades que oferecia o contexto internacional.

Na verdade, uma exagerada confiança no poder simbólico da democracia nascente deu robustez ao idealismo verificado nas propostas de política externa do princípio do governo Alfonsín; tais expectativas, porém, foram drasticamente desconstruídas uma vez que, para além da austeridade, não foi verificado um auxílio econômico internacional efetivo, tampouco a geração de um cenário econômico nacional atraente aos investidores (CISNEROS e ESCUDÉ, 2000).

Assim, com a distensão experimentada entre os EUA e a União Soviética a partir de meados da década de 1980, o modelo heterodoxo argentino de inserção econômica internacional se mostrou insuficiente. Somado a essa conjuntura, o cenário de aguda crise econômica interna fez com que Alfonsín passasse a adotar medidas de caráter mais ortodoxo. O governo radical foi compelido a solucionar uma tensão existente entre um modelo econômico esgotado e um modelo de abertura indesejado (MERKE e TOKATLIAN, 2014).

Além do mais, embora a Argentina tenha inicialmente demonstrado sua inclinação para uma postura ativa na América Latina, condenando as ações dos EUA na América Central, certos elementos impediram a Argentina de manter a rigidez da nova postura. Diversas



dificuldades encontradas, como aquelas de cunho econômico, fizeram com que a chancelaria argentina moderasse seu posicionamento, aderindo, por exemplo, à proposta de paz apresentada por Reagan em 1985, e manifestando-se muito marginalmente contra o bloqueio econômico de Washington à Nicarágua, imposto no mesmo ano (VERA, 2014).

Alfonsín encontrou ainda dificuldades no estabelecimento imediato de medidas que reduzissem o poder das Forças Armadas. Mesmo carentes de credibilidade internacional e apoio interno, a conservação de Forças Armadas eficientes seria necessária para a manutenção da soberania estatal. Afinal, nenhum mandatário pode se comprometer de maneira coerente com ações que reduzam paulatinamente a capacidade de defesa da nação (PRZEWORSKI, 1994).

Vera (2014) resume que Raúl Alfonsín tentou implementar uma inserção internacional fundamentada na autonomia e no alinhamento, contudo fracassada em razão de dois fatores principais: a impossibilidade da consecução de melhores condições para o pagamento da dívida nacional externa e o momento da Guerra Fria, em que um bloco socialista esvaziado e decadente deixava de ser um fator de equilíbrio do poder mundial.

Simultaneamente, Vera (2014) conclui que a política externa do primeiro governo democrático argentino se definiu mais como um resultado da projeção internacional do processo político interno, esse por sua vez marcado por fatores como o contexto regional e as negociações com a administração estadunidense e com organismos internacionais.

Ainda segundo o autor, havendo prevalecido as obrigações advindas da renegociação da dívida externa, as novas lideranças da Argentina redemocratizada tiveram seus planos fracassados não exclusivamente por razões domésticas; ou seja, a complexidade dos problemas internos e a falta de consenso entre as principais forças políticas, não teriam sido os únicos impedimentos ao êxito argentino – que não ocorreu mesmo depois que o governo aceitara as condições impostas pelo capitalismo financeiro neoliberal.

Diferentemente de autores como Vidigal (2007), Cisneros e Escudé (2000) afirmam não ter havido uma notável ruptura na política externa do país durante Alfonsín. Segundo os autores, os crônicos enfrentamentos entre os principais atores do ambiente doméstico teriam impedido uma real reorientação. Ainda que a assinatura de acordos para integração regional e para paz com o Chile tenham sido marcos da política externa do período, até 1989 uma real mudança não teria acontecido.

Delicia (2010), defendendo por sua vez uma alteração da lógica da produção da política externa, afirma que, uma vez iniciada a superação da orientação da política externa

pela bipolaridade EUA-URSS, a Argentina começa a projetar relações com outras partes do mundo, e mais enfaticamente com a sua região (DELICIA, 2010).

Assim, para a autora, entendidas as profundas mudanças advindas com o fim da Guerra Fria e com a onda democrática, teriam ocorrido mais alterações do que continuidades na política externa argentina após 1983; o país passou a se orientar por uma lógica norte-sul, e não mais Leste-Oeste, assumindo uma posição mais ativa frente aos EUA, além de se voltar para o Leste Europeu e, destacadamente, para os temas do seu contexto regional.

No âmbito interno, para além desse esforço de diversificação das relações exteriores da Argentina articulado pelo governo Alfonsín, também houve uma tentativa de implementação de medidas que evitassem as dificuldades de sucessão, típicas na personalização do poder nos governos militares (ACUÑA e SMULOVITZ, 1995).

Acomodando os efeitos gerados na política externa a partir do episódio do conflito nas Malvinas e da própria transição política, o período Alfonsín introduziu um modelo de política que veio a ser marcado pelos eixos temáticos (1) da não-interferência nos assuntos internos de outros países; (2) do uso do direito internacional para a resolução de conflitos; (3) da preferência pela neutralidade política; (4) da defesa da igualdade política entre os Estados; (5) das relações relativamente conflituosas com os EUA; (6) e, finalmente, da priorização da região da América Latina (CAPLAN e EISSA, 2014).

Finalmente, conceber a interação entre a herança traumática do regime militar e as alterações no ambiente político regional Latino, também poderia proporcionar uma chave explicativa para a singularidade do processo de transição argentina (MAINWARING, PÉREZ-LIÑÁN, 2013).

Nesse sentido, (1) a polêmica gerada acerca dos excessos do regime autoritário, (2) as transições que ocorreram em outros países da região no curso do fim da Guerra Fria, (3) bem como o fortalecimento da política externa dos EUA, teriam estimulado a geração de um ambiente político pró-democrático. Todos esses elementos combinados fundamentariam uma explicação sobre rupturas e continuidades da política externa argentina no período.

### 3. O CASO BRASILEIRO: DE FIGUEIREDO A SARNEY

Sob o comando de cinco distintos governos, vigorou no Brasil o regime militar que entre 1º de abril de 1964 e 15 de março de 1985. O governo do General João Baptista de Oliveira Figueiredo, quinto e último dos mandatários a assumir a presidência no período autoritário, se estendeu entre 15 de março de 1979 e 15 de março de 1985, no marco do que veio a ser denominado de Abertura Política.

Dá-se o nome de Abertura Política ao processo de liberalização do regime, formalmente iniciado em 1974<sup>27</sup>, ainda sob o governo do General Ernesto Geisel, que termina com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, elaborada por uma Assembleia Constituinte.

Além de ter sido marcado pela continuidade da Abertura Política, o governo Figueiredo foi caracterizado pela aplicação de programas de incentivos à agricultura e à habitação e, notadamente, pela instabilidade econômica, acentuada pelo Segundo Choque do Petróleo (1979). No ano de 1983, por exemplo, após o governo afirmar que contrairia um empréstimo junto ao FMI<sup>28</sup>, aceitando seu pacote de medidas estabilizadoras, a inflação se projetou acima dos 200% ao ano, e a dívida externa rompeu o patamar dos 100 bilhões de dólares americanos (MAINWARING, 1986).

No contexto do movimento de gradual distensão política, foram sancionadas leis de anistia, como a número 6.683 de 1979, que concedeu o indulto político tanto aos cassados pelo regime quanto aos acusados de realizar torturas. No mesmo ano de 1979, aprovou-se ainda a reforma política que restabeleceu o pluripartidarismo brasileiro, e que aboliu os partidos MDB e ARENA, como uma ação deliberada que objetivou maximizar a competitividade do governo militar nas eleições gerais para governador de 1982, eliminando a possibilidade de um MDB unido e fortalecido.

Como coloca Fausto (1995), a despeito das leis e medidas sancionadas, bem como das estratégias de equacionamento de interesses mobilizadas por Figueiredo, houve forte oposição à continuidade da liberalização política, proveniente da ala mais conservadora dos militares, que radicalizou seu descontentamento e seu temor do revanchismo de uma oposição civil

---

<sup>27</sup> Neste ano, o então presidente Geisel e seu chefe de gabinete Golbery anunciaram a intenção de uma liberalização gradual que, com momentos de retração, foi caracterizada pela inclinação a um sistema político mais liberal (MAINWARING, 1986).

<sup>28</sup> O Fundo Monetário Internacional é uma organização internacional criada em 1944, na conferência de Bretton Woods juntamente com o GATT e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), e formalmente ativa desde 1945. O FMI foi inicialmente pensado como um mecanismo gerador de estabilidade das trocas internacionais, através da promoção da cooperação monetária internacional.

eventualmente no poder, através de ações como a instalação e detonação de bombas no país, entre 1980 e 1981.

Apesar da forte oposição, acrescenta o autor, a Abertura ocorreu inexorável e gradualmente. Em novembro de 1980, extingue-se a eleição indireta de parlamentares, os chamados senadores biônicos, estabelecendo assim eleições diretas para parte do Senado, bem como para os governadores de Estado, em 1982.

As eleições de 1982 são um marco na Abertura Política por se tratarem do primeiro momento, desde 1964, em que a oposição gozava de reais possibilidades de conquistar postos estratégicos – o que de fato ocorreu, com a vitória da oposição na maioria dos grandes Estados, como Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais, atingindo cerca de 60% da população total. Mesmo assim, o governo ainda gozou de significativas vitórias, conquistando a maioria das unidades da Federação Brasileira (MAINWARING, 1986).

Ainda em 1964, o cenário de crise e corrupção agudas serviu como uma robusta justificativa para a tomada do poder pelos militares e deposição de João Goulart; no governo de Figueiredo, porém, quando os mesmos problemas eclodiram de maneira ostensiva, houve clara perda de credibilidade e legitimidade do regime autoritário. Após as eleições de 1982, havendo sido aceito o pacote de medidas estabilizadores do FMI – que viria a potencializar a crise econômica – ficam claras a vulnerabilidade e a perda de sustentação do regime (MAINWARING, 1986).

Assim, no ano de 1983, cedendo às múltiplas pressões advindas tanto da ala militar quanto da civil, Figueiredo comunica sua renúncia da função de mediador na sucessão presidencial, atribuindo a prerrogativa ao PDS, Partido Democrático Social, que agregava o interesse dos antigos arenistas.

Após a renúncia, já em 1984, destaca-se o movimento das *Diretas Já!*, baseado em uma proposta de Emenda Constitucional do Deputado Dante de Oliveira para eleições presidenciais diretas em todo o país. Ainda que ao cabo a proposta não tenha sido aprovada pela Câmara dos Deputados, o que agregou importância ao movimento foi o alto grau de mobilização civil, expresso através de comícios e manifestações populares de grande escala (MARENCO, 2007).

Como explica Martins (1998), o processo de crescente oposição ao regime culmina na eleição indireta de Tancredo Neves, em janeiro de 1985, como o primeiro mandatário civil

que sucederia Figueiredo. Contando com o apoio da Frente Liberal, do PDT, e do PMDB, Tancredo é eleito frente ao candidato governista Paulo Maluf<sup>29</sup>.

Contudo, acrescenta o autor, como Tancredo Neves é impedido de assumir o cargo por razões de saúde, duas correntes se formam no âmbito da Aliança Democrática, o partido de Tancredo. De um lado se posicionavam aqueles que apoiavam a indicação do político Ulysses Guimarães como presidente, enquanto no outro extremo se localizavam os que defendiam a solução constitucional, ou seja, a posse do vice-presidente indiretamente eleito pelo Congresso Nacional, o político maranhense José Sarney.

Assim, satisfeitas as aspirações da segunda corrente, quem assume interinamente o governo em 15 de março de 1985 é José Sarney que, anteriormente, por dissensos gerados através da sua decisão de defender eleições primárias nos diretórios do PDS, havia se desligado da presidência do partido e ajudado a fundar a Frente Liberal. Com o falecimento de Tancredo em abril do mesmo ano, Sarney se torna o presidente de fato do Brasil.

Para Fausto (1995), a estratégia de governo de Sarney se baseou em jogos de diversas arenas, através de negociações múltiplas com os principais atores envolvidos na transição política. Simultaneamente, promoveu-se um discurso de retorno dos militares aos quartéis como uma conquista política desses atores, partidos políticos foram retirados da clandestinidade, e medidas de reconhecimento de sindicatos e de promoção dos meios de comunicação começaram a ser implementadas.

No mesmo ímpeto de reformas, apresenta Martins (1998), o governo Sarney buscou estimular o equilíbrio das contas públicas através da criação de órgãos de gestão, como a Secretaria do Tesouro Nacional (1986), que assumiu as funções de execução orçamentária e de adoção de políticas monetárias. Dentre essas políticas, destaca-se o Plano Cruzado, que veio fazer face à persistente crise inflacionária que atravessara o ano de 1985.

Lançado ao princípio de 1986, o Plano Cruzado consistia basicamente no congelamento geral dos preços pelo período de um ano e no reajuste automático dos salários. Diferentemente do esperado, desestimulou-se a produção, gerando uma crise de abastecimento, que por sua vez encorajou a cobrança ilegal de ágio, novamente aumentando a inflação.

Seguem ainda dois outros planos de estabilidade econômica, o Cruzado II (1986) e o Verão (1989) que, a despeito de inicialmente geraram algum grau de estabilidade, não

---

<sup>29</sup> Candidato do PDS, nova sigla da ARENA, assumida no ano de 1980.

conseguem lidar com o problema da inflação no longo prazo, que atravessa o governo Sarney na média anual de 17.3%.

Para além da garantia do processo que conduziria às eleições presidenciais diretas de 1989, outro movimento de grande monta no período Sarney foi a convocação da Assembleia Nacional Constituinte. Ainda em 1985, Sarney encaminhou uma mensagem ao Congresso Nacional convocando uma Constituinte a ser composta pelos Senadores em exercício e por aqueles parlamentares que seriam eleitos em 1986. Assim, em 1987, instala-se a Assembleia que, agregando 559 membros do Congresso Nacional do Brasil e sendo presidida pelo congressista Ulysses Guimarães, viria a cancelar a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (MARTINS, 1998).

Com a desgastada imagem política de Sarney, resultado sobretudo da ineficiência dos planos de estabilidade econômica aplicados, seu governo termina em 1990 com a passagem do gabinete ao candidato vencedor da eleições presidenciais de 1989, o político até então relativamente pouco conhecido Fernando Collor de Mello.

### **3.1 A transição política brasileira na literatura**

Mainwaring (1986) afirma que a transição no Brasil é a mais importante daquelas ocorridas na América do Sul, em função da magnitude, população e influência do país, sendo a eleição de Tancredo Neves o marco do fim de um longo e bem-sucedido regime autoritário na região.

O extenso roteiro da liberalização política brasileira equacionou a gradual redução da violência imprimida pelo governo militar, o controle intenso da elite autoritária sobre a agenda, *timing*, e a simultânea descompressão política (MARENCO, 2007). As etapas da Abertura Política a partir do governo Figueiredo, como as progressivas reformas eleitorais e partidárias, ou mesmo a oficialização de um presidente civil que já pertencia à elite política do período autoritário, ilustram o argumento.

Enquanto Mainwaring (1986) afirma que após anos de uma dormência virtual, os movimentos populares ressurgiram com força no final da década de 1970, tendo como grande expoente o movimento operário em São Paulo, O'Donnell (1998) defende que, a despeito da ocorrência das *Diretas Já!*, por diversas razões de ordem histórica, o setor popular brasileiro foi fraco em termos organizacionais e pouco ativo politicamente; essas características teriam assim permitido um alto grau controle dos dirigentes autoritários sobre o processo de mudança de regime, em um tempo de transição excepcionalmente longo.

Para O'Donnel, Schmitter e Whitehead (1988), o caso brasileiro é portanto identificado no modelo de *transição por transação*, onde certos limites para a mudança política são fixados, de maneira que as lideranças do regime autoritário permanecem como uma força eleitoral relativamente importante ao longo do processo.

Desse modo, a particularidade da Abertura no Brasil repousou marcadamente na notável habilidade do regime militar de responder às novas demandas e situações, mantendo-se no poder e estabelecendo limites às necessárias mudanças políticas (MAINWARING, 1986).

Nesse sentido, Martins (1998) sugere que a liberalização brasileira ocorreu originalmente em função das dificuldades do regime para com a economia interna, sem advir de alguma alteração na correlação de forças entre situação e oposição – com exemplo maior em José Sarney que, como já apontado, passa a ser o primeiro presidente civil a assumir o cargo após a redemocratização, mesmo havendo sido também presidente do partido pró-regime durante a ditadura.

Contudo, ainda que os fatores de ordem econômica aparentem ser parte necessária e robusta da explicação da liberalização política no país, Mainwaring (1986) ressalva que o princípio do processo de abertura em 1974 ocorreu em um momento de ainda notável estabilidade econômica. Para o autor, seria errôneo sugerir que o regime sofreu um declínio constante e linear da sua legitimidade a partir do anúncio de distensão; períodos de declínio ocorreram sendo, porém, seguidos por momentos de reconquista do apoio, em um movimento de acomodação da mobilização de estratégias pelo governo e pela oposição.

### **3.1.2 Considerações sobre alguns dos atores envolvidos no processo brasileiro**

Com o princípio da Nova República no Brasil, é dada a largada para uma disputa política pelo poder, trazendo à legalidade legendas e representantes como, por exemplo, atores oriundos do Partido Comunista Brasileiro. Nesse contexto, os embates político-partidários no Brasil passam a se concentrar no âmbito da Assembleia Constituinte (CÔRTEZ, 2010).

O período aqui estudado é um momento de intensa criação e extinção de legendas partidárias no Brasil, no qual os partidos também se assentaram como novos atores que, ao longo da transição, ganharam relevância nos temas de política externa.

Ainda que a política externa não estivesse no centro dos debates partidários – sobretudo em função da premência das questões de política interna do momento, como democratização, anistia, crise econômica, e reordenamento constitucional –, havia

considerável amostra de parlamentares manifestando ostensivo interesse nos assuntos internacionais (FRANCO, 2008).

Um exemplo jornalístico é encontrado no episódio ocorrido em 4 de junho de 1982, quando a *Folha de São Paulo* perguntou às lideranças qual era a política que seu partido defendia com relação aos EUA. Salvo o PP, os demais partidos estabelecidos responderam a pergunta, com PDS e PTB de um lado, defendendo uma abordagem mais liberal, e PMDB, PDT e PT do outro, estando a favor de um posicionamento mais independentista. Além de ilustrar o interesse de um dos principais canais de comunicação do momento em atender a uma suposta demanda dos seus leitores sobre temas internacionais, o fato também demonstraria a crescente pertinência de temas desse feitio nos programas partidários<sup>30</sup>.

Por outro lado, a expressiva presença da igreja católica no Brasil<sup>31</sup> justificaria considerar também a agência desse ator no processo de transição política nacional. Enquanto em 1964 a postura oficial do Estado do Vaticano foi de apoio à entrada dos militares no governo, já a partir dos anos de 1970, a conduta pontifícia se alteraria para uma ativa oposição ao regime militar em prol da democracia (MAINWARING, 1986; MAINWARING, PÉREZ-LIÑÁN, 2005).

A visita de Sarney à Itália, em 1986, onde ele se encontra com o Papa João Paulo II, tem especial relevância nesse sentido, justamente em razão desse papel de contestação que a igreja passara a desempenhar ao longo do regime autoritário no Brasil. Ademais, a postura pró-democracia assumida pelos brasileiro afeitos à Teologia da Libertação durante a ditadura, foi um elemento que favoreceu a ocasião da agenda presidencial com o Sumo Sacerdote (CÔRTEZ, 2010).

Já no que concerne aos EUA, segundo Franco (2008), trata-se de um ator extremamente relevante no processo de transição brasileiro. Ainda que os EUA não fossem considerados uma opção preferencial, como o era a América Latina, o país era uma prioridade inescapável por ser o principal parceiro comercial brasileiro.

Além do mais, dizendo respeito direto aos interesses nacionais de renegociação da dívida externa, a relevância dos EUA ao Brasil foi potencializada em razão da sua grande

---

<sup>30</sup> O episódio, aqui narrado como exemplo, não pretende sugerir uma relação de correlação ou causalidade entre os meios de comunicação e a presença dos temas de política externa nos programas partidários. Sem se preocupar em analisar o conteúdo de política externa em uma ampla amostra de jornais – como é detidamente realizado em Franco (2008) – deseja-se usar a passagem como uma ilustração da relevância que os partidos, enquanto atores políticos, podem ter desempenhado ao longo da Abertura Política.

<sup>31</sup> Segundo o IBGE, no ano de 1980 a população católica apostólica romana no Brasil representava um total de 89% da população total, com evangélicos, na marca dos 6.6%, como segunda maior população religiosa do país.



influência nos organismos e regimes multilaterais, como no GATT<sup>32</sup> e no FMI, o que condicionava, em parte, o posicionamento brasileiro.

Inserida na singularidade do caso da transição brasileira, o Palácio do Itamaraty pode ser entendido como extremamente ativo e autônomo, comparativamente às demais chancelarias da região (KLAVEREN, 1990; MARENCO, 2007; MARTINS, 1998). Entretanto, mesmo pressupondo que durante a transição brasileira as peculiaridades do Itamaraty de fato impactaram na lógica do processo, e que a chancelaria gozou de uma maior autonomia relativamente a outros ministérios brasileiros, a formulação da política externa brasileira não foi de mérito exclusivo do órgão. Também as cúpulas decisórias e os ministérios econômicos influíram sensivelmente nas decisões da pauta (FRANCO, 2008; MAINWARING, 1986).

Finalmente, especialmente com relação bilateral entre Argentina e Brasil, também representantes do setor privado passaram a participar de maneira mais ativa da política externa durante a transição brasileira.

O episódio da visita de Figueiredo à Argentina pode ilustrar a afirmação, entendida a relevância dos atores do setor privado na composição da comitiva brasileira, bem como na materialização de diversos acordos comerciais e no Encontro de Cooperação Econômica Brasil-Argentina, ocorrido paralelamente à visita.

### **3.2 A evolução da política externa brasileira (1979-1990)**

A década de 1980 no Brasil é um período de transição não somente política, como também de modelo econômico e de forma de inserção internacional. Com a crise do modelo desenvolvimentista que precedera o momento, o neoliberalismo ganhou espaço, projetando uma maior articulação entre a sociedade e o setor privado, frente aos constrangimentos internacionais (FRANCO, 2008).

Condicionada tanto pela conjuntura internacional de crise da dívida externa Latino-Americana quanto pelo instável cenário econômico interno, a política externa do período 1979 a 1990 é marcada pela busca de auxílio junto ao Fundo Monetário Internacional, assim como pela tentativa de legitimação no cenário internacional da reinaugurada democracia brasileira.

---

<sup>32</sup> O GATT, Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, foi um acordo multilateral sobre a regulação do comércio internacional, originalmente pensado como um componente da Organização Internacional de Comércio, OIC, mas que funcionou na prática um organismo internacional até sua substituição, já em 1994, pela Organização Mundial do Comércio, OMC.

De maneira geral, além das negociações com o FMI, a política externa do período se orientou preponderantemente aos temas da redefinição da relação com os EUA, da inauguração e alteração das relações com outros Estados, e das iniciativas de proteção da indústria nacional e de promoção da energia nuclear.

No período analisado, além de buscar confirmar sua presença no âmbito de órgãos como o FMI, GATT e Banco Mundial, o Brasil também buscou se articular aos agrupamentos de formação mais restrita, como a Organização dos Estados Americanos, OEA; a Associação Latino-Americana de Livre Comércio, ALALC, e sua sucessora, a Associação de Livre Comércio Desenvolvimento e Integração, ALADI; o Sistema Econômico Latino-Americano; o Grupo de Apoio à Contadora; e o Grupo do Rio.

No caso específico da ONU, o Brasil redemocratizado passou a se valer intensamente do potencial da organização para divulgar sua crença no desequilíbrio da ordem internacional vigente no momento, que prejudicava especialmente os países subdesenvolvidos (CÔRTEZ, 2010). Nesse sentido, o privilégio de proferir o discurso de abertura das Assembleias Gerais foi ampla e enfaticamente utilizado pelos governantes brasileiros na difusão desse entendimento.

Além da projeção do discurso de denúncia da situação latina e da disparidade de poder do Conselho de Segurança, destaca-se no período a ação brasileira no âmbito da ONU com relação à criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, ZOPACAS. Resultado de um Projeto de Resolução coordenado pelo Brasil em 1986, e oficializado através do aval da Assembleia Geral das Nações Unidas, a ZOPACAS integrou 24 Estados como territórios voltados para o Atlântico Sul, comprometidos com a não-proliferação de armamentos nucleares.

No caso do GATT, seguindo as mesmas tendências manifestadas no âmbito da ONU, a nova república brasileira manteve uma postura alinhada com aquelas dos países em desenvolvimento, manifestando-se mais ativamente na UNCTAD<sup>33</sup>, e resistindo à entrada de novos temas no GATT. Contudo, percebendo um maior possibilidade de defender interesses específicos, ao longo do primeiro governo democrático o Brasil abandonou a estratégia de bloqueio de discussões, passando a adotar como curso de ação uma participação de natureza construtiva (CÔRTEZ, 2010).

---

<sup>33</sup>A Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento é um corpo intergovernamental permanente, estabelecido em 1964, que responde à Assembleia Geral da ONU. A UNCTAD, ainda que gere decisões de caráter não obrigatório, é tradicionalmente usada por países subdesenvolvidos como um mecanismo de pressão.

Existente desde 1948, A OEA enfrentava dificuldades internas frente ao instável cenário da economia latino-americana das décadas de 1970 e 1990, à crise centro-americana, e ao antagonismo marcado entre Cuba e os EUA. Na condição de membro fundador, o Brasil contava, desde o último ano do governo Figueiredo, com um nacional no cargo de Secretário-Geral, o embaixador João Clemente Baena Soares, reeleito em 1989 frente ao candidato dos EUA.

Também no caso do Grupo de Apoio à Contadora – criado em 1985 a fim de dar suporte ao objetivo do Grupo Contadora (1983) de garantia da paz na América Latina – o Brasil foi um dos países fundadores. A posição assumida no Grupo de Apoio promoveu o contato da diplomacia brasileira tanto com os membros dos dois grupos, quanto com representantes da ONU, CEE<sup>34</sup>, e OEA, na busca de soluções articuladas.

Na sequência, já em 1986, o Brasil, juntamente com outros sete países, emitiu a Declaração do Rio de Janeiro, que fundou um mecanismo permanente de consulta política para substituição dos Grupos de Contadora e de Apoio. Sarney, na condição de governante, participou das três primeiras reuniões de cúpula do Grupo do Rio, ocorridas em Acapulco, México (1987), Punta del Este, Uruguai (1988) e Ica, no Peru (1989).

O último período do regime autoritário brasileiro marca ainda o fortalecimento de um movimento de redefinição da postura perante os EUA em termos de um alinhamento não-automático<sup>35</sup>, de modo que nos primeiros anos de governo democrático, as relações entre os dois Estados seriam marcadas por contenciosos comerciais e por divergências em temas como o do trato da dívida externa brasileira.

Durante o período Figueiredo havia assim um considerável grau de tensão entre o Brasil e os EUA, advindo da política externa estadunidense pró-direitos humanos, adotada mais incisivamente a partir do governo de Carter (1977-1981). Ademais, a pressão dos EUA sobre o país já vinha escalando desde que fora firmado um acordo entre Brasil e Alemanha na pauta nuclear (1975).

Marcando essa tensão, bem como o crescente movimento de direcionamento da política externa do fim do regime militar à América Latina, é ilustrativo pensar no discurso de posse de Figueiredo, no qual poucas linhas são dedicadas ao tema das relações com os EUA,

---

<sup>34</sup> A Comunidade Econômica Europeia foi uma organização regional europeia que aspirava a promoção da integração regional entre seus membros.

<sup>35</sup> O termo resgata a atribuição dada à postura adotada pelo governo de Castelo Branco, primeiro governante militar logo após o golpe de 1964, segundo a qual o Estado brasileiro se alinharia automaticamente aos cursos de ação estadunidenses, em termos de política externa.

ao passo que uma lauda inteira vem acomodar o tópico da aproximação com os países em desenvolvimento<sup>36</sup>.

Também exemplifica o momento a indignação exprimida pela representação diplomática dos EUA no Brasil, em 1980, ao ter cancelada, pela segunda vez consecutiva, uma reunião sobre temas econômicos, que seria travada com funcionários de alto nível das chancelarias de ambos os países (FRANCO, 2008).

Somado a esses fatos, houve ainda a oficialização de posicionamentos brasileiros contrários aos EUA como, por exemplo, a condenação da abordagem estadunidense em conflitos na América Latina e na África; a falta de adesão aos boicotes aplicados contra a URSS, como aquele imposto às Olimpíadas de Moscou (1980), e os embargos à compra de cereais soviéticos, após invasão da URSS no Afeganistão (1979); e conflitos ideacionais quanto aos Direitos do Mar (1981).

Entretanto, como sustenta Franco (2008), ao período de acirramento de tensões entre Brasil e EUA, notado entre 1979 e 1981, sucedeu uma notável melhora nas relações, com claras intenções de ambas as partes em aparar arestas, sinalizadas com as inusitadas duas visitas presidenciais ocorridas no mesmo ano de 1982, com Figueiredo indo a Washington e Reagan a Brasília.

Desses dois encontros se ensejou a injeção de dólares no Brasil, ainda em 1982, assim como a criação de cinco grupos de trabalhos ministeriais nos temas financeiros e de ciência e tecnologia, estabelecendo diálogos, mas expondo discrepâncias e mesmo certa esterilidade operativa (BUENO e CERVO, 1992).

Assim, de maneira geral, após um relativo declínio, ao longo da década de 1980, as relações econômicas com os EUA se fortaleceram, mesmo em vista da retração dos países em desenvolvimento no período. Entretanto permaneceram as críticas brasileiras ao protecionismo e às retaliações estadunidenses, que paulatinamente forçaram o Brasil a adotar posturas mais flexíveis como, por exemplo, nas negociações sobre serviços no âmbito do GATT, ou na redução das tarifas de importações em 1988, já sob Sarney.

Como indicado, um dos eixos mais fortes da política externa brasileira na década de 1980 se tratou do fortalecimento das relações com Estados subdesenvolvidos, tanto em termos do números de parceiros quanto em intensidade, no que se refere ao fluxo de mercadorias

---

<sup>36</sup>Discurso de posse de Figueiredo, disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/jb-figueiredo/discursos/discursos-de-posse/discurso-de-posse/view>

exportadas. Ademais, de parte a parte, prosperaram acordos de cooperação e visitas oficiais, tanto de presidentes quanto de chanceleres e ministros (FRANCO, 2008).

Na abertura da sessão legislativa de 1980, dirigida ao Congresso Nacional, Figueiredo explicitou os princípios norteadores da política externa brasileira, salientando as diretrizes para com a América Latina. No ensejo, o presidente afirmou os compromissos de respeito à soberania alheia e de não-intervenção, bem como da busca da integração regional e da promoção da cooperação.

Sob Figueiredo, desde que Saraiva Guerreiro assumiu o posto de Ministro das Relações Exteriores (1979-1985), a América Latina e a África foram anunciadas como direcionamentos prioritários, dando seguimento à alteração de eixo previamente sinalizada pelo Itamaraty.

Por exemplo, logo na sequência das missões diplomáticas enviadas a Guiné Bissau e a Cabo Verde, a primeira visita de Guerreiro como chanceler acontece na Venezuela, indicando e afirmando as novas preferências do Estado Brasileiro. Na mesma tendência, seguida da Venezuela, a Argentina foi o segundo destino escolhido para viagem de Figueiredo como chefe de Estado.

Franco (2008) ressalta as repercussões negativas veiculadas na mídia nacional quando foi divulgada a possibilidade de uma visita de Figueiredo ao Chile, que no momento vivia uma repressiva ditadura sob o governo de Pinochet. Da mesma maneira, quando posteriormente o governo chileno anunciou sua intenção de visitar o Estado brasileiro, foi expresso descontentamento público, como ilustra uma reportagem do jornal *O Estado de São Paulo*, em 11 de novembro de 1979, segundo a qual as trocas de visita com o governo chileno poderiam prejudicar a imagem da abertura política.

Ao longo da década de 1980, com a crise econômica que levou o Brasil e outros países a recorrerem ao FMI, e o ceticismo crescente com relação à política nacional de aproximação do sul global, fermentavam na imprensa brasileira críticas ao modelo, verificadas em jornais como *O Globo* e o *Jornal do Brasil*.

Também com Figueiredo, o Tratado de Cooperação Amazônica (1978)<sup>37</sup>, celebrado em Brasília pelos oito países amazônicos, foi ratificado por todos os Estados signatários, entrando em vigor em 1980, e foi sucedido, ainda em outubro do mesmo ano, pela I Reunião de Ministros de Relações Exteriores dos países-membros, ocorrida em Belém do Pará. Na

---

<sup>37</sup> Ratificado pelos países amazônicos – a saber, Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela –, o TCA é um tratado de natureza técnica que busca promover o desenvolvimento integrado da região da bacia amazônica.

sequência, já em 1989, os integrantes do TCA promovem a Primeira Reunião de Membros do Tratado de Cooperação Amazônica, que ocorreu em Manaus, já sob Sarney.

Figueiredo foi ainda o primeiro mandatário brasileiro a visitar oficialmente a China e o continente africano, no último desses casos, a despeito das dificuldades enfrentadas face aos conflitos que ocorriam em Angola e Moçambique. No marco dos novos papéis desempenhados pelo meio militar, Figueiredo se torna ainda o primeiro Chefe de Estado brasileiro a discursar na ONU, na abertura da 37ª Assembleia Geral de 1982 (CÔRTEZ, 2010).

O discurso do Presidente Figueiredo na abertura da 37ª Assembleia Geral é entendido por Franco (2008) como um catalisador do interesse de Reagan em adiantar sua visita oficial ao Brasil para novembro do mesmo ano. Na sua fala, o mandatário brasileiro comparou a crise econômica internacional com o período pré-Segunda Guerra Mundial, denunciando a ineficiência dos organismos internacionais, como GATT, FMI e Banco Mundial, e ressaltando a posição desvantajosa forçosamente assumida pelos países subdesenvolvidos.

Já em Sarney, além dos eixos do restabelecimento das relações com os EUA e do fortalecimento com países subdesenvolvidos – com marco na criação da Agência Brasileira de Cooperação, ABC, em 1987 – o governo promoveu as pautas externas de proteção dos setores estratégicos da indústria nacional, do gerenciamento da dívida externa, e da temática da energia nuclear.

Após a democratização, prosseguindo a lógica da política brasileira para a América Latina, o país passou a manifestar de maneira ainda mais clara uma inclinação para diversificação das suas relações exteriores em termos de parceiros e temas, com ênfase no engrossamento do grau de cooperação com o cone sul, sobretudo com a Argentina.

Para além da vocação da cooperação entre Brasília e Buenos Aires, o governo Sarney buscou estabelecer relações formais com Venezuela, Colômbia, Equador, Peru, Bolívia, Paraguai e México, além de, no ano de 1986, reatar as relações diplomáticas que haviam sido rompidas com Cuba durante o regime militar.

Ilustram o contexto, por exemplo, as visitas do chanceler brasileiro ao Equador (1986), Peru (1987) e Cuba (1987), bem como aquelas realizadas por Sarney ao México (1985, 1987), Venezuela (1987), Bolívia (1988), Colômbia (1988), Guiana (1989) e Suriname (1989)<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Para acesso à relação de viagens e encontros internacionais do presidente José Sarney, e dos Ministros de Relações Exteriores veja Côrtes (2010). Contudo, há lacunas e inconsistências nas datas dos eventos, encontradas pelo autor após consulta aos documentos oficiais do MRE, como datas distintas para um mesmo evento ou carência de registros. Para mais detalhes sobre essas ausências, ver Côrtes (2010).

A política externa do primeiro governo democrático foi também marcada pela aproximação ao governo da Espanha, em razão das afinidades sinalizadas para com o modelo de redemocratização espanhol; estreitaram-se ainda os laços com Portugal e outros países lusófonos – essa última aproximação, demonstrada, por exemplo, através de encontros promovidos no Brasil com representantes de Angola, Cabo Verde, Guiné Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe, que lançariam as bases para fundação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, a CPLP (1996).

No ano de 1989, já ao final do governo Sarney, presidentes lusófonos se reuniram em São Luís do Maranhão, com o objetivo de pensar uma comunidade de países falantes da língua portuguesa. No ensejo, os representantes criaram o Instituto Internacional da Língua Portuguesa, IILP, para promoção, defesa, enriquecimento e difusão da língua.

As relações exteriores foram também reforçadas com a França, após Sarney retribuir a visita que François Mitterrand havia feito ao Brasil recém-democratizado, assim como com a Itália, após a viagem de Sarney ao país em 1986. As relações com a República Federal da Alemanha, RFA, também são fortalecidas em episódios como a edição da Comissão Mista teuto-brasileira em Brasília (1986), e a visita do presidente da RFA ao Brasil em 1987 (FAUSTO, 1995).

Da mesma forma, começam contatos mais substantivos com URSS, com Olavo Setúbal sendo o primeiro chanceler brasileiro a visitar Moscou (1985), na ocasião em que se estabelece o Programa de Longo Prazo de Cooperação Econômica, Comercial, Científica e Tecnológica, que passa a vigorar a partir de 1988.

Já na região da Ásia e Oceania, a atuação da diplomacia brasileira no momento se direcionou marcadamente à República Popular da China, iniciada antes sob Figueiredo, ao Japão e à Índia. No caso da China, é ilustrativa a visita do seu primeiro ministro, Zhao Ziang, ao Brasil em 1985, retribuída por Sarney em 1989.

A relação com o chamado Terceiro Mundo, sendo uma prioridade de política externa declarada pelo governo já em 1979, foi também um eixo de fortalecimento do prestígio do país em fóruns internacionais, e uma clara alternativa para a diversificação das parcerias econômicas do Brasil, após as crises do Petróleo de 1973 e 1979 (FRANCO, 2008).

Na diversificação e aprofundamento de parcerias, no contexto das negociações sobre a Bacia do Prata, nos dias 6 e 7 de setembro de 1982, realizou-se em Brasília a XIII Reunião dos Chanceleres da Bacia do Prata, na qual segundo o chanceler Saraiva Guerreiro, os resultados dos acordos travados teriam sido favoráveis aos interesses brasileiros (VIDIGAL, 2007).

O discurso de Sarney na abertura da 40ª Assembleia Geral das Nações Unidas de 1985 expressou continuidade com a fala proferida antes por Figueiredo no mesmo âmbito. Sarney condenou destacadamente o tratamento dado às dívidas nacionais dos países subdesenvolvidos, sobretudo aqueles da região da América Latina, em um discurso que já vinha tendo seu sentido estabilizado e legitimado desde 1979.

No caso da aproximação brasileira à África, principalmente àqueles países lusófonos, destacam-se as visitas do Chanceler brasileiro, Abreu Sodré, no ano de 1986, aos Estados de Angola, Zâmbia, Zimbábue, Nigéria e Camarões. No ano seguinte, o Brasil acolheu as visitas das delegações presidenciais moçambicana e cabo verdiana. Em 1989, é também marcante a visita de Sarney à Angola, sinalizando a disposição brasileira de auxiliar a reconstrução do país que sofria com conflitos armados.

### **3.3 Ponderações sobre a política externa do período: acomodações e ligeiras descontinuidades**

Como afirma Franco (2008), o governo Figueiredo é extremamente relevante quando se está preocupado em analisar a política externa brasileira, tendo em vista que no momento, após um longo período de repressão e de afastamento, temas de política externa voltam a ser discutidos pela sociedade.

No contexto do período, estimulada pelos atalhos informacionais dos veículos de informação, a sociedade civil se viu estimulada a opinar a respeito da decisão entre, de um lado, a necessidade e conveniência da aproximação brasileira aos países desenvolvidos e, de outro, as relações com países em desenvolvimento.

A diplomacia durante Figueiredo, capitaneada pelo Chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro, se tratando do mais longo dos governos militares no país, manteve certas características da política externa do governo anterior, denominada de Pragmatismo Ecumênico e Responsável<sup>39</sup>.

Contudo, marcada por uma conjuntura interna de crescente liberalização, e um ambiente externo onde a democracia seguia conquistando espaço, a política externa de Figueiredo se particularizou por uma maior permeabilidade aos grupos de pressão, bem como pela opinião pública veiculada pelos jornais (FRANCO, 2008).

---

<sup>39</sup> Caracterizada pela busca de autonomia e desenvolvimento econômico, esta política externa, implementada por Azeredo da Silveira sob o governo Geisel (1974-1979), intencionava privilegiar ações coordenadas com países subdesenvolvidos, no âmbito dos foros internacionais.



Para além dos impactos meramente midiáticos, segundo Vidigal (2007), a visita do presidente Reagan ao Brasil de Figueiredo, em 1982, foi também um marco nas relações interamericanas do contexto de reordenamento do entendimento técnico e civil acerca segurança regional, após o episódio do conflito nas Malvinas.

Os aumentos relativos do interesse popular e do grau de permeabilidade dos assuntos internacionais, mesmo ainda sob um regime autoritário, ocorreram em paralelo a um gradual processo de deterioração e de esvaziamento da legitimidade do governo, fundada primordialmente na ambiência do milagre econômico. Além do mais, somavam-se os efeitos das crescentes mobilizações populares que hasteavam bandeiras dos direitos políticos e da democracia, bem como das pressões internacionais pela abertura (CÔRTEZ, 2010).

Em se tratando de um governo gestado em um regime já em crise, Figueiredo não gozou de apoio suficiente, nem por parte das elites nem dos setores populares, para tomadas de decisão em assuntos estrangeiros. Mesmo pressupondo que um governo autoritário é menos dependente da opinião pública do que em uma democracia, o governo não esteve completamente resguardado das pressões de atores civis ou de grupos de interesse (FRANCO, 2008; MAINWARING, 1986 PRZEWORSKI, 1994).

Com relação às pressões externas, visitas de delegações e representações estrangeiras ao Brasil, bem como diversas declarações oficiais, corroboram a ideia de que teria havido um apoio internacional à continuidade do processo de Abertura Política (BUENO e CERVO, 1992; FRANCO, 2008; MAINWARING, 1986). O jornal *O Estado de São Paulo*, em 14 de agosto de 1981, publicou, por exemplo, a declaração do então subsecretário de Estado dos EUA, Willian Rogers, cujo conteúdo afirma que “o Brasil está vivendo um processo de liberalização política que se constitui uma das experiências mais excitantes da história do homem moderno”.

Já no período Sarney, para Côrtes (2010), a nova conjuntura interna não se traduziu automaticamente na projeção do Brasil em âmbito internacional, e, em diversos casos, as decisões tomadas em política externa não atingiram os resultados esperados – como na oposição dos países centrais às propostas de solução ao endividamento externo.

Contudo, embora afirmando a dificuldade de estabelecer uma vinculação direta entre reestruturações internas e mudanças na política externa brasileira de 1985 a 1990, o autor defende que o estabelecimento da nova democracia permitiu a ampliação do conjunto de valores sob os quais se assentariam a política externa e a reformulação da inserção internacional brasileira.

Com a inauguração da democracia no país, certas condutas em política externa começaram a ser alteradas, como o tratamento dos temas ambientais e de direitos humanos, deixando de ser concebidos no âmbito exclusivo da jurisdição interna. Essas compatibilizações e alterações de conduta culminaram em âmbito multilateral, por exemplo, com assento na cadeira de membro não-permanente do Conselho de Segurança da ONU, assumido pelo Brasil no biênio de 1988 a 1989, após anos de afastamento (CÔRTEZ, 2010).

O governo Sarney enfrentou dificuldades na pauta dos direitos humanos, fundamentados nas dificuldades da diferenciação para com o regime autoritário, sobretudo por elementos como a transição negociada e a manutenção e permanência da posição de atores da elite política.

Para Côrtes (2010) esse foi um tema premente na pauta de política externa do governo, verificado, por exemplo, nas instruções remetidas à diplomacia para reconhecer e combater ações condenáveis, relativamente aos valores em direitos humanos difundidos por instituições internacionais, face ao mutismo do período militar.

No caso dos discursos proferidos no âmbito da Assembleia Geral da ONU, Bueno e Cervo (1992) entendem que, especialmente ao longo da década de 1980, a diplomacia nacional compareceu nos fóruns internacionais com uma posição marcadamente de denúncia e de sugestão de mudanças no sistema internacional, sinalizando o direcionamento da política externa para os países da periferia do globo.

A relação com países subdesenvolvidos, sendo uma prioridade de política externa declarada pelo governo já em 1979, foi também um eixo de fortalecimento do prestígio do país em fóruns internacionais, e uma alternativa para a diversificação das parcerias econômicas do Brasil, após as crises do Petróleo de 1973 e 1979 (FRANCO, 2008).

Para Cervo (2008), a transição de 1985 afetou superficialmente a política exterior e o modelo de inserção internacional brasileiro. Entretanto, ao longo do primeiro governo teriam principiado as críticas ao desenvolvimentismo que implicariam a transição do modelo de inserção internacional do país.

No referente à diplomacia presidencial, Figueiredo teria processado uma lógica de valorização das visitas presidenciais, como herança do governo Geisel, que imprimira um uso mais sistemático e refletido da ação presidencial na diplomacia. Assim, catalisando a mesma tendência, Sarney teria sido o primeiro mandatário brasileiro a participar de forma pessoal, contínua e direta da formulação e implementação de diversas diretrizes em Política Externa.

Naquilo que concerne ao tema das negociações do Brasil com organismos internacionais ocorridas entre 1979 e 1990, Franco (2008) afirma que a vulnerabilidade

econômica gerada pela crise da dívida nacional, paradoxalmente proporcionou mais poder de barganha ao Brasil.

Ao princípio da década de 1980, uma vez virtualmente falidos México e Argentina, a atenção dos EUA e de órgãos como o FMI, se voltou para o país, em vista do temor de um efeito dominó de moratória de dívidas nacionais. Essa seria uma das explicações para o crédito de 1.2 bilhão de dólares concedido pelo governo Reagan ao Brasil em 1982.

Além do mais, mesmo com o resfriamento inicial advindo dos diferentes posicionamentos com relação à crise nas Malvinas – com um Brasil expressando uma neutralidade amiga para com a Argentina e os EUA apoiando abertamente a Inglaterra – gradualmente o Brasil passou a ser identificado como um interlocutor importante em uma região onde os EUA tinham sua imagem política bastante desgastada (BUENO e CERVO, 1992).

No caso específico dos EUA, segundo Côrtes (2010), o primeiro governo da Nova República brasileira herdou um relacionamento marcado por divergências de três naturezas, (1) primeiramente, aquelas originadas nos contenciosos sobre as exportações brasileiras para os EUA, e nas discussões sobre propriedade intelectual; (2) a segunda decorrente da conjuntura centro-americana, com um Brasil partícipe do Grupo de Apoio à Contadora, condenando intervenções estadunidenses; (3) e, finalmente, as divergências ligadas ao tema da dívida externa brasileira.

Para o autor, a despeito das dificuldades enfrentadas, o novo governo buscou estabelecer um relacionamento amistoso e mutuamente proveitoso, marcadamente após a abertura sinalizada por Washington com a visita do seu Secretário de Estado ao Brasil, George Schultz, no ano de 1988.

No caso das negociações bilaterais, para Côrtes (2010), a aproximação brasileira aos vizinhos da região amazônica e da Bacia do Prata é resultado de um movimento iniciado ainda no regime militar. Em contrapartida, para o autor, o êxito dessas aproximações se deveu ao perfil democrático apresentado por esses governos. Do mesmo modo, esse novo regime também teria facilitado a entrada e participação do Brasil nos foros multilaterais globais e regionais.

Tomando a transição brasileira do regime autoritário ao democrático, ainda que existam análises coincidentes acerca do diagnóstico da continuidade e consistência da política externa brasileira, Klaveren (1990) prefere o entendimento de um equilíbrio dinâmico. Segundo o argumento, a política externa do período teria se mantido coerente, alternando-se episodicamente em momentos de descontinuidade, como no caso das rupturas para com os

EUA, tanto em razão do alto grau de consenso sobre a pauta, quanto da relativa autonomia da chancelaria do Itamaraty.

Nesse sentido, o autor complementa que, durante a transição, a política externa brasileira foi um meio para modernização do Estado e para catalisação do processo de distensão política, tendo gozado de certo grau de autonomia com relação à política interna.

Em linha argumentativa afim, Franco (2008) prefere o entendimento de que a mudança de regime não provocou de imediato uma alteração na condução da política externa brasileira. Contudo, ainda sob Figueiredo, aumentou-se o espaço de manifestação da sociedade civil, o que juntamente a outros fatores, como os constrangimentos internacionais, implicou modificações de conduta dos assuntos externos, que seriam marcadamente observadas na segunda metade do governo Sarney.

Dentre essas modificações, por exemplo, mercados internos foram abertos; aumentou-se a intensidade das trocas comerciais com os EUA; e o país se aproximou sensivelmente da Argentina, quando comparativamente aos primeiros governos militares brasileiros.

Entretanto, a autora pressupõe não ser possível aferir quando e quais decisões foram afetadas por pressões específicas de ordem nacional ou internacional, o que não minaria a importância de se estudar a evolução da política externa. O propósito, nesse sentido, seria o de entender a inserção internacional do Brasil redemocratizado, frente à autopercepção nacional, ao seu modelo de desenvolvimento, aos seus parceiros preferenciais, e aos constrangimentos colocados ao país.

#### **4. OS CASOS ARGENTINO E BRASILEIRO: RELAÇÕES BILATERAIS, INSERÇÃO INSTITUCIONAL E COMPARAÇÕES ENTRE MODELOS**

Sucedendo diversas etapas de afastamento e aproximação, Vidigal (2007) apresenta a década de 1980 como o momento de consolidação da relação entre Argentina e Brasil<sup>40</sup>. O período, marcadamente entre 1980 e 1986, seria, segundo o autor, a etapa de aproximação efetiva, gerada através da construção de um entendimento, resultante da alternância entre episódios de tensão e de fluidez nas relações bilaterais.

No que compete especificamente às relações bilaterais travadas no período 1979 a 1990, Argentina e Brasil estabeleceram entre si vínculos internacionais de diversas naturezas, por exemplo, através de reuniões periódicas entre as chancelarias e da troca de visitas, assim como por meio da realização de acordos bilaterais sobre pautas ligadas a temas como recursos hídricos, comércio e cooperação para o desenvolvimento.

A despeito das tensões episódicas, como no momento da invasão argentina às Malvinas, ou mesmo da tensão latente, advinda de fatores como a cultura de rivalidade cultivada entre os dois países e a verificação de trocas econômicas claramente desvantajosas à balança comercial argentina, a relação bilateral do período em questão tem um caráter marcadamente amistoso.

Do lado brasileiro, ainda que logo ao começo do governo Figueiredo a opção declarada tenha sido a do fortalecimento das relações com os países subdesenvolvidos, especialmente aqueles Latinos, o que ocorreu foi um incremento destacado das relações bilaterais com a Argentina, em detrimento do restante do subcontinente. Ademais, além de ser consonante à política de inclinação para América Latina adotada pelo MRE, teria havido um esforço pessoal do presidente Figueiredo de aproximação para com a Argentina, em razão dos laços afetivos que o militar desenvolvera por ter vivido no país antes de assumir a presidência (FRANCO, 2008).

Foi inclusive sob Figueiredo que se operaram os passos efetivos para a superação de uma importante disputa que marcara a rivalidade entre Argentina e Brasil ao longo da década de 1970, a questão de Itaipu. O tema diz respeito a um contencioso sobre o aproveitamento

---

<sup>40</sup> O autor denomina as etapas do relacionamento bilateral por afastamento e reaproximação (1962-66); aprendizado do diálogo (1966-72); dificuldades do diálogo (1972-76); superação das dificuldades (1976-79); e, finalmente, consolidação do entendimento (1980-86).

hídrico Bacia Platina que, por razões geográficas, envolveu também o Paraguai<sup>41</sup>, além dos Estados argentino e brasileiro.

Tratando-se de uma questão cuja resolução já havia sido tentada durante o governo Geisel, o contencioso foi um tema premente da política externa do governo inaugurado no Brasil em 1979; existindo interesse estratégico na região por parte dos três envolvidos, Argentina e Brasil compartilhavam da intenção de acesso e compatibilidade técnica entre os planejamentos de construção das usinas hidrelétricas de Corpus, do lado argentino, e de Itaipu, do lado brasileiro.

Foi em outubro de 1979 que, reunidos na Ciudad del Este, representantes dos três países envolvidos assinaram um documento tripartite, o Acordo de Cooperação Técnico-Operativa entre Brasil, Argentina e Paraguai, que atualizava o Tratado da Bacia do Prata ou Tratado de Brasília (1969), consumando o fim da disputa sobre as águas do Rio Paraná<sup>42</sup>, e compatibilizando os espaços jurisdicionais de Corpus e Itaipu.

Em maio de 1980, uma vez firmado o acordo para o aproveitamento dos recursos hídricos no trecho do Rio Paraná, Figueiredo realizou uma simbólica visita à Argentina após 45 anos sem que um mandatário brasileiro a fizesse, sendo posteriormente retribuído pelo governante militar argentino.

Segundo Vidigal (2007), entendendo a boa disposição do governo Figueiredo para uma aproximação da América Latina, e que as autoridades argentinas já haviam priorizado a aproximação com o Brasil desde o princípio do *Proceso*, o momento desse entendimento bilateral explicaria a visita à Argentina.

Na sequência do evento, o então chanceler argentino, Oscar Héctor Camilión<sup>43</sup>, afirmou emblematicamente que

esta é uma visita política que constitui uma etapa de um ciclo de relações entre ambos os países, presidida pelo sinal da racionalidade e da análise objetiva dos seus respectivos interesses. Supõe acabar com a anacrônica hipótese do conflito permanente e substituí-la pela única lógica desses tempos: a cooperação para o bem comum (CAMILIÓN apud PEÑA, p. 31, 1982).

Também compuseram a comitiva que acompanhou Figueiredo a Buenos Aires empresários responsáveis pela promoção de um encontro de cooperação econômica; nesse

<sup>41</sup> A destacar o litígio fronteiriço entre Brasil e Paraguai em 1966, que antecedeu e sinalizou o surgimento da hidrelétrica binacional, e assinatura do tratado de Itaipu.

<sup>42</sup> Compreendido desde as Sete Quedas até a foz do Rio da Prata.

<sup>43</sup> Embaixador argentino no Brasil entre os anos de 1976 e 1981.

encontro companhias de atuação transnacional, como a Volkswagen, começaram um processo de redefinição de estratégias para a América Latina (BUENO e CERVO, 1992).

A composição da comitiva indicava os múltiplos interesses a serem tratados. Além dos empresários, também compuseram a delegação os ministros de Estado, das Relações Exteriores, do Exército, dos Transportes, da Indústria e do Comércio, das Comunicações, bem como os Chefes do Gabinete Militar e da SNI<sup>44</sup>, e as direções da CNPq<sup>45</sup>, do Banco do Brasil, da Eletrobrás, e da Petrobrás e da Comissão Nacional de Energia Nuclear (VIDIGAL, 2007).

Ainda durante a visita de Figueiredo a Buenos Aires vários acordos foram concluídos, passando pelos temas da produção conjunta de aviões militares, e com maior expoente repousando na parceria estabelecido no tema nuclear. Mesmo com uma Argentina dotada de maior expertise na área nuclear, os países se comprometeram com um desenvolvimento conjunto na pauta, que promovesse uma superação das dificuldades individuais encontradas nos seus programas. Tais parcerias foram notavelmente apoiadas internamente pela classe política e pela opinião pública (GARDINI, 2006).

Além do mais, no âmbito diplomático, foi estabelecido ainda um mecanismo permanente de consulta entre os ministros das relações exteriores dos dois Estados, além do chamado grupo binacional, que esperava promover medidas efetivas de integração econômica.

Dando continuidade aos entendimentos travados em Buenos Aires, em agosto de 1980 o General Videla, governante argentino, visitou oficialmente o Brasil. No ensejo, aprofundaram-se os entendimentos assinados previamente com relação à pauta nuclear, através de negociações sobre o arrendamento do urânio argentino ao Brasil e a fabricação conjunta de equipamentos para usina de Atucha II, localizada na província de Buenos Aires. Também foram tratados os temas do fornecimento de gás argentino, dos convênios sobre turismo e transporte marítimo, assim como dos acordos na área de reflorestamento, pesquisa agropecuária e comunicações.

A euforia advinda da parceria do tratado nuclear de 1980 e da cogitação de uma integração plena do Cone Sul, viria a diminuir a partir do ano de 1981, com a percepção de que os vários acordos assinados entre os dois países geraram resultados aquém do esperado. Além disso, a falência do *Banco de Intercambio Regional*, o maior banco privado da

---

<sup>44</sup> O Serviço Nacional de Informações, criado em 1964 no Brasil já sob o regime autoritário, propunha coordenar as atividades de informações e de inteligência.

<sup>45</sup> Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico é um órgão fundado em 1951 para incentivo à pesquisa no país, hoje ligado ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.

argentina, somado à entrada crescente e desproporcional de produtos brasileiros no mercado nacional, promoveu o pessimismo interno (FRANCO, 2008).

Vidigal (2007) pondera que ainda que os acordos de 1980 tenham tido poucos resultados substanciais, eles representaram um avanço político, ao minimizarem antigas rivalidades e estimularem a articulação bilateral. O autor acrescenta que, no contexto, enquanto preocupações de ordem estratégica e geopolítica prevaleceram sobre as econômicas do lado argentino, no caso brasileiro se sobressaíram os temas de ordem econômica – como a complementação hidrelétrica e a compra de gás argentino.

Na sequência dos primeiros resultados dos acordos travados em 1980, o comportamento que o governo militar argentino adotou com relação às Malvinas veio ainda a resfriar pontualmente as relações bilaterais; o curso de ação do governo Galtieri se contrastou claramente com o modelo da tradição diplomática brasileira. De toda forma, apesar do choque entre as tradições diplomáticas, o Brasil veio a manter uma política de neutralidade para com a Argentina durante a Guerra, reconhecendo o direito do país vizinho, embora questionando o método da força empregado (CÔRTEZ, 2010).

Foi nesse sentido que em 10 de abril de 1982, pautado na estratégia de manutenção do bom relacionamento com Buenos Aires e Londres, o governo Figueiredo enviou mensagens aos dois Estados envolvidos na crise das Malvinas, apelando para uma solução pacífica, embora sem condenar a ocupação argentina.

A estratégia brasileira, coerente ao interesse nacional, buscava não ameaçar as relações em curso com a Argentina, ao mesmo tempo em que resguardava o país do desgaste da sua imagem perante o centro financeiro de Londres e, possivelmente, frente aos EUA e à Comunidade Econômica Europeia (GARDINI, 2006).

Franco (2008) explica que esse delicado posicionamento brasileiro, que buscava não comprometer sua relação nem com Argentina nem como a Inglaterra, e que dividiu as opiniões da imprensa nacional, foi denominado de neutralidade amiga ou de omissão estudada, podendo variar conforme a fonte.

A autora acrescenta que a própria nomenclatura atribuída já indicava preferências das fontes de informação da época, com o nome *Malvinas* usado por aqueles pró-Argentina, *Falklands* pelos pró-Inglaterra, e *Malvinas-Falklands* pelas fontes jornalísticas de posicionamento marcadamente neutro.

Durante o conflito, alguns episódios promoveram certo descontentamento argentino para com o Brasil, como quando aviões ingleses a caminho das Malvinas pousaram no Rio Grande do Sul, com autorização do governo brasileiro. O desconforto gerado com a situação



entre os governos da Argentina e do Brasil não impediu, contudo, que Buenos Aires solicitasse ao fim da crise nas Malvinas que Brasília colocasse à disposição um navio de esquadra para detectar aproximações de ataques britânicos – pedido que não foi avaliado pelas autoridades brasileiras em razão do fim do conflito (VIDIGAL, 2007).

No contexto desse posicionamento dinâmico do Brasil, que buscava manter relações amistosas com as duas partes em conflito, são ilustrativos momentos como o envio de uma força-tarefa brasileira para o sul do país, que pode ser considerado como uma atitude normal no contexto em questão; a negativa ao pedido britânico de uso dos portos e aeroportos nacionais para operações de guerra; a interceptação de uma aeronave britânica que violara o espaço aéreo brasileiro, autorizada a retornar à sua base desde que totalmente desarmada; e a venda de dois aviões de guerra à Argentina (VIDIGAL, 2007).

Segundo Gardini (2006), o episódio das Malvinas poderia ter minado todos os esforços diplomáticos que vinham sendo nutridos para promoção da confiança mútua entre Brasil e Argentina. A decisão do governo Galtieri de não comunicar sua intenção de invasão, teria sido percebida por Brasília como um ato de unilateralidade e de baixa transparência, incoerente ao comportamento que vinha sendo demonstrado ao longo das negociações bilaterais.

Pautado nos múltiplos interesses brasileiros para com os envolvidos no conflito, e resguardado no seu posicionamento de neutralidade amiga à Argentina, o Brasil desempenhou ações diplomáticas nos níveis bi e multilateral. Além de recorrer aos âmbitos da ONU e da OEA, o Brasil representou os interesses argentinos em Londres, quando da quebra de relações diplomáticas dos dois envolvidos no conflito; buscou dissuadir os britânicos da ideia de uma invasão as regiões centrais da Argentina; e inclusive considerou o cancelamento da visita de Figueiredo à Washington, em 1982, como protesto pela solidariedade demonstrada pelo governo Reagan aos britânicos.

O fato de o Brasil ter representado a Argentina junto ao governo britânico, segundo Vidigal (2007), teve relevância específica, uma vez que se tratou de um dos pilares que propiciou estabilidade ao relacionamento argentino-brasileiro – que viria a ser indiretamente fortalecido também em 1990, com o restabelecimento das relações entre Buenos Aires e Londres.

Também na abertura da 37<sup>a</sup> Assembleia Geral da ONU, Figueiredo defendeu a implementação integral da resolução 502 do Conselho de Segurança, que pedia a retirada das tropas das Malvinas e negociações de paz, como uma etapa prévia para o tratamento do conflito a partir de negociação.

Já em 1983, com o fim do conflito e com a saída de Galtieri, certo otimismo voltou a despontar, a partir da reaproximação sinalizada pelo encontro entre Bignone e Figueiredo. A reunião era ocasionada pela finalidade de lançamento das obras de uma ponte sobre o rio Iguazu, que conectaria Porto Meira e Puerto Iguazu. Vidigal (2007) acrescenta que, no encontro, foi simbolicamente afirmado, por parte da presidência brasileira, o direito argentino sobre as Malvinas, a ser consumado através de vias pacíficas.

O *Jornal de Brasília*, em 07 de janeiro de 1983, tratou o episódio da reunião presidencial como uma oportunidade de vivificação da fronteira, que manteria aceso o diálogo entre Buenos Aires e Brasília, sepultando rivalidades.

Ainda se tratando da imprensa, na continuação, embora a diferença de regimes não deixasse de refletir na relação bilateral como um elemento de tensão, a chegada de Alfonsín ao poder na Argentina, no mesmo ano 1983, não alterou o curso das impressões otimistas da imprensa nacional brasileira (FRANCO, 2008).

Vidigal (2007) complementa que a reorientação da política externa argentina após Alfonsín teria sido mais de ênfase do que de natureza, sem afetar assim os laços com o Brasil e sem impedir a tendência de aproximação ainda mais intensa, que despontava após o conflito nas Malvinas e o fim do regime militar argentino.

Contudo, a despeito das amistosas declarações trocadas entre as chancelarias, após as eleições de 1983 na Argentina, os países não conseguiram promover um encontro presidencial cogitado para o mesmo ano e que, após adiado, foi terminalmente cancelado em 1984.

Uma das explicações do cancelamento se fundamenta no julgamento dos crimes cometidos durante a ditadura argentina, defendido enfaticamente por Alfonsín ao princípio do governo, que gerou um grande mal estar nas lideranças brasileiras, as quais insistiam em se diferenciar, ressaltando um caráter mais violento da ditadura argentina (FRANCO, 2008).

Marcadamente entre os anos de 1981 e 1983, as relações bilaterais se deterioraram bastante do ponto de vista comercial, com uma Argentina que amargou crescentes déficits comerciais para com o Brasil. Como exemplifica Klaveren (1990), enquanto no período as compras do Brasil de produtos argentinos representavam 2.32% das importações totais, a cifra argentina alcançava a marca dos 14.87%.

Como sugerido, a partir de 1983, com uma Argentina formalmente redemocratizada e um Brasil ainda sob a égide militar, o descompasso entre os regimes gerava certo estranhamento no diálogo político (BUENO e CERVO, 1999; DEVOTO e FAUSTO, 2004; VIDIGAL, 2007).

Por exemplo, em entrevista ao jornal *O Estado de São Paulo*, em 29 de dezembro de 1983, o chanceler brasileiro Saraiva Guerreiro demonstrou cuidado ao negar boatos e controvérsias, como no caso de um suposto interesse do Brasil em fabricar arsenais nucleares. O entrevistado também se afastou dos temas mais polêmicos da parceria bilateral, como no caso da exportação brasileira de armamentos à Argentina.

No ano seguinte à entrevista, com um Brasil ainda no processo de Abertura Política, reunidos na cidade colombiana de Cartagena, os governos argentino e brasileiro ajudaram a promover o que viria a ser chamado de Grupo de Cartagena. No evento – em que se reuniram Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, México, Peru, República Dominicana, Venezuela e Uruguai – foi acordada, através de uma estratégia de ação conjunta, a criação de um mecanismo de negociação com os credores das dívidas nacionais. O documento final elaborado na ocasião, emitido sob o nome de Consenso de Cartagena (1984), denunciava a lógica opressiva do sistema financeiro internacional aos países subdesenvolvidos, e oficializava uma estratégia de atuação conjunta no trato das dívidas externas.

Ao longo do processo de alteração de regime, as relações bilaterais com a Argentina foram mantidas. A manifestação da continuidade da política brasileira para Argentina, uma vez a transição democrática anunciada para 1985, foi sinalizada com a visita de Tancredo a Buenos Aires, em fevereiro do mesmo ano, quando o político já havia sido eleito futuro presidente do Brasil. Mesmo não assumindo o gabinete brasileiro, a intenção de aproximação de Tancredo é simbolicamente reconhecida após a homenagem que emprestaria seu nome à ponte sobre o rio Iguaçu – construção que foi resultado dos compromissos firmados na reunião de Bignone e Figueiredo, em 1983.

Ainda que Alfonsín tenha participado da cerimônia de posse presidencial em Brasília, no ano de 1985, não houve um contato pessoal com José Sarney. Porém, logo após a posse, Sarney enviou o Chanceler Olavo Setúbal a Buenos Aires, em uma iniciativa entendida por Côrtes (2010) como bastante simbólica, já que além do teor protocolar da visita, Brasília demonstrava a boa disposição do governo em reverter um passado de rivalidades.

O primeiro contato de fato entre Alfonsín e Sarney aconteceu justamente no episódio de inauguração da Ponte Tancredo Neves, em novembro do mesmo ano de 1985. Na ocasião Sarney e Alfonsín firmaram a Declaração da Foz do Iguaçu (1985), que viria a propor a criação de comissões mistas para equacionar o comércio e promover a integração entre os dois Estados.

A aproximação entre os dois países viria posteriormente a contribuir com o processo na assinatura de outros pactos em matéria de política nuclear, como a Declaração Conjunta

sobre Política Nuclear (1986) e a Declaração de Viedma (1987), e de cooperação econômica, como a Ata de Amizade Brasileiro-Argentina – Democracia, Paz e Desenvolvimento (1986) (CÔRTEZ, 2010).

A Ata de Amizade previa a criação de um espaço comum que incluiria gradualmente a adaptação de pessoas físicas e jurídicas às novas condições legais e de competição. Além do mais, ainda a partir da mesma ata, o Programa de Integração e Cooperação Econômica foi estabelecido, cujos 12 protocolos e acordos confidenciais versavam sobre os temas da energia atômica e da aviação militar.

As assinaturas desses acordos também facilitaram outras iniciativas no plano da cooperação em temas sensíveis, como ocorreu no caso da extradição de lideranças guerrilheiras argentinas do Brasil, também no ano de 1986.

Os acordos firmados no período ilustram o ponto de Delícia (2010), segundo o qual Brasil, e Argentina mais especialmente, deixam de lado uma política conflitiva, em prol de uma articulação integracionista. O ímpeto de integração ocorre no objetivo de priorização das relações com a América Latina, sinalizado, por exemplo, através do episódio ocorrido em 1985, quando um Brasil redemocratizado comprou um milhão de toneladas de trigo argentino.

A despeito dos cenários de crise interna enfrentados por ambos os governos ao final da década de 1980, após a visita de Sarney e Alfonsín à planta nuclear de Pilcaniyeu (1987), localizada no sul argentino – retribuída pela visita do presidente argentino à usina da Marinha em Aramar (1988), no Brasil – foi firmado ainda outro acordo de cooperação nuclear que comprometia ambos os Estados em uma produção conjunta de urânio durante dois anos<sup>46</sup>.

Estreitando os laços bilaterais, em negociações cada vez mais ambiciosas, os governos acordam na sequência, em 1988, o Tratado Geral de Integração, Cooperação e Desenvolvimento. O tratado montou a estrutura do Programa de Integração e Cooperação Econômica, que visava à criação de um espaço comum no prazo de 10 anos; propôs a adoção de novos incentivos e da abolição de barreiras; e ainda criou de uma nova comissão binacional.

No caso da mídia brasileira, Franco (2008) afirma que o aprofundamento de relações amistosas entre Brasil e Argentina, a partir de 1979, foi um dos raros temas em política externa que gerou um alto grau de consenso entre setores divergentes, através de um otimismo

---

<sup>46</sup> O amadurecimento dos acordos entre Argentina e Brasil sobre o tema da cooperação nuclear estabeleceu em julho de 1991 a ABACC, Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares – aprovada pelos dois Congressos Nacionais em dezembro do mesmo ano, já sob Menem e Collor, respectivamente, e, portanto, fora do marco temporal desta pesquisa. Criada com o objetivo de uso pacífico da energia nuclear, a ABACC funciona em um regime de colaboração acordado com a Agência Internacional de Energia Atômica, a AIEA.

generalizado, fundado na crença da articulação entre os dois Estados como um passo inicial de integração da América do Sul.

A autora complementa que nos jornais brasileiros, de modo geral, ainda que houvesse apontamentos de que o Brasil pretendesse praticar políticas neocoloniais com a importação de primários e a exportação de industrializados (*O Estado de São Paulo*, 7 de maio de 1980), o trato dado às relações bilaterais era bastante otimista. Essa tendência pode ser notada a partir de elementos como a complementaridade agrícola e a necessidade argentina de minérios do Brasil (*Gazeta Mercantil*, 13 de maio de 1980); necessidade nacional do gás e do petróleo argentinos, bem como uma maior presença conjunta nos foros multilaterais (*O Estado de São Paulo*, 28 de dezembro de 1979); e o aproveitamento de recursos hídricos, e trocas no âmbito da ciência (*Jornal de Brasília*, 3 de maio de 1980).

Para Vidigal (2007) o fôlego que a relação bilateral ganhou, especificamente após 1985, relacionou-se diretamente com os acordos e as negociações travados entre 1980 e 1982, com os entendimentos durante e após o conflito nas Malvinas, e com a representação brasileira dos interesses argentinos em Londres.

Côrtes (2014) complementa afirmando que essa série de acordos travados entre Alfonsín e Sarney foi exitosa do ponto de vista diplomático, e permitiu a criação de um fundamento para a posterior constituição do Mercado Comum do Sul.

A aproximação verificada entre os dois países nesse período de reinauguração democrática, ocorreu no contexto de um maior grau de compromisso pessoal da figura dos presidentes civis na integração entre Brasil e Argentina, comparativamente aos regimes militares (KLAVEREN, 1990). Ilustrando o argumento através da lógica de negociação e do teor dos acordos aqui abordados, Gana (1988) complementa que o processo democrático teria criado uma nova modalidade de diplomacia regional, com diálogos recorrentes entre os níveis ministerial e presidencial.

Entretanto, o movimento de aproximação não teria ocorrido na mesma proporção entre os dois países, na medida em que o Estado argentino teria demonstrado uma postura bastante mais enfática no plano internacional. Busso (2014) afirma que na estratégia governista alfonsínista “a busca de uma integração regional deixou de ser um objetivo geral para converter-se em um processo de integração seletiva com o Brasil” (BUSSO, 2014:17).

Ainda no que diz respeito às ressalvas, embora seja verificável um novo impulso na pauta das relações bilaterais com as redemocratizações, Fernández e Nohlan (1991) afirmam que não haveria necessariamente uma relação causal, já que tal impulso de cooperação argentino-brasileira teria se iniciado ainda sob os regimes militares. Os autores também

acrescentam que, mesmo com ambos os Estados redemocratizados, passada a euforia inicial, atores políticos relevantes enxergaram com ceticismo os acordos assinados entre 1986 e 1988.

#### **4.1 Redemocratização e inserção em âmbito institucional internacional: histórico dos casos do Grupo de Apoio à Contadora (1985) e Grupo do Rio (1986)**

No que diz respeito aos resultados mais imediatos das relações travadas entre Argentina e Brasil em âmbito institucional internacional no período estudado, seja em base bilateral ou multilateral, escolhe-se destacar as criações e adesões ao Grupo de Apoio à Contadora (1985) e ao Grupo do Rio (1986).

Estimulados especialmente pelos embargos impostos pelos EUA a países Latino-Americanos, como a Nicarágua, e pela aparente insuficiência de fóruns como a Organização dos Estados Americanos, Argentina, Brasil, Peru e Uruguai, fundaram em 1985 o Grupo de Apoio à Contadora, a fim de resguardar a região de eventuais intervenções dos EUA e de institucionalizar em âmbito regional a preferência normativa pela democracia.

O Grupo de Apoio encontrou razão de ser ao dar suporte aos ideais de garantia da democracia e da paz na região do Grupo Contadora (1983), formado, por sua vez, em encontro ocorrido na ilha panamenha de Contadora entre chanceleres de Colômbia, México, Panamá e Venezuela. A despeito das demonstrações de descontentamento por parte dos EUA, o Grupo Contadora foi respaldado pelo Conselho de Segurança da Assembleia Geral da ONU, e numerosos outros organismos internacionais<sup>47</sup>. Além do mais, tendo surgido em um momento de crise da dívida externa latina<sup>48</sup>, esse bloco apareceu como um modelo para uma possível união entre devedores, que poderia vir a fortalecer a posição negociadora dos países frente aos seus maiores credores, os bancos privados internacionais (CARDOSO, 2013).

No tocante ao Grupo de Apoio à Contadora, ainda segundo Cardoso (2013), no caso da Argentina, estando o país afastado dos EUA e da Europa pelo caso das Malvinas, a iniciativa do Grupo de Apoio estava inserida no contexto da aproximação dos seus vizinhos, especialmente do Brasil. O comportamento brasileiro para com o tema, por sua vez, estava mais condicionado pelas dificuldades nas relações com os EUA e pela necessidade de solução da crise da dívida externa.

---

<sup>47</sup> Conforme afirmado no portal da UNESCO, em [http://portal.unesco.org/culture/es/ev.php-URL\\_ID=9374&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/culture/es/ev.php-URL_ID=9374&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

<sup>48</sup> Marcadamente sinalizada com a moratória do México em 1982, ocorrida um ano antes da sua criação.

De maneira geral, o fato é que, ainda que conduzidos por motivações e conjunturas internas ligeiramente diferentes, o escopo de colaboração entre os membros do Grupo de Apoio passou a se ampliar após a sua fundação (CARDOSO, 2013; KLAVEREN, 1990).

Guiados então pela motivação comum de manutenção da autonomia e da ordem democrática na América Latina, em 1986, os chanceleres dos grupos Contadora e de Apoio, reunidos no Rio de Janeiro, criaram o Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política da América Latina e do Caribe, inicialmente referido como Grupo dos Oito, e após 1989, denominado Grupo do Rio<sup>49</sup>.

O Grupo do Rio surgiu assim com a proposta de substituir os grupos Contadora (1983) e de Apoio à Contadora (1985) por meio da criação de um mecanismo de consulta amplo, com decisões baseadas no consenso. Segundo seu estatuto, o grupo buscava “fortalecer e sistematizar a concertação política de nossos Governos, através de um processo de consultas regulares sobre temas que afetam ou interessam a nossos países, no contexto de uma crescente unidade latino-americana” (GRUPO DO RIO, 1995).

Com a ação assertiva do esforço combinado de Argentina e Brasil, que viria a angariar apoio dos demais membros, logo na primeira reunião ministerial de 1987, o Grupo do Rio ampliou sua agenda para os temas do desenvolvimento tecnológico, da formação de um parlamento latino-americano, da segurança alimentar, e do combate à pobreza.

No mesmo ano de 1987, também se iniciaram articulações com outras instituições internacionais, inicialmente com a Comunidade Econômica Europeia, e mais tardiamente com grupos como a Associação de Nações do Sudeste Asiático e a Organização da Unidade Africana.

A reunião de Buenos Aires de 1989, capitaneada pela diplomacia argentina e influenciada pelo momento de expansão do pensamento neoliberal, é marcante por priorizar ineditamente aspectos comerciais da integração regional. A destacar que, a partir desse momento de virada, com uma crescente harmonização aos pressupostos política econômica estadunidense, a oposição entre o Grupo e os EUA vai sendo gradualmente reduzida. (CARDOSO, 2013; FROHMANN, 1989).

Para Corrêa (1996 apud CARDOSO, 2013), com a criação do Grupo do Rio, estabelece-se, pela primeira vez na América Latina, um canal autônomo de ação diplomática, capaz de tratar dos temas regionais sem a influência direta ou a tutela dos EUA.

---

<sup>49</sup> No ano de 2010 o Grupo do Rio é finalmente rebatizado de Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos – CELAC. Por se tratar de um momento para além do marco temporal proposto neste artigo, não será abordada aqui essa alteração.

De maneira mais geral, Frohmann (1989) complementa que, em suma, é mais fácil afirmar o que o Grupo do Rio não foi, do que descrevê-lo positivamente; o Grupo não era um organismo internacional multilateral, nem um corpo regional representativo e executivo, tampouco uma união com finalidade *ad hoc*. Tratou-se, portanto, de um mecanismo regional de diálogo, de consulta e de busca de consenso, com baixo grau de institucionalização.

Ainda segundo o autor, as articulações decisivas de Argentina e Brasil e outros Estados Latino-Americanos, e os esforços conjuntos de negociação da paz na região, materializados na institucionalização dos grupos, originaram um processo de consulta, concertação e diálogo, que gozou de considerável êxito. Essas articulações teriam fortalecido a ambiência de confiança recíproca entre os membros, fixando parâmetro para acordos posteriores em base bi e multilateral.

Acredita-se que, de maneira mais pontual, a relevância de Argentina e Brasil para a manutenção do Grupo do Rio, que pareceu ser construída e estabilizada a partir do âmbito do Grupo de Apoio, ocorreu emblematicamente em dois momentos: no caso brasileiro, trata-se da própria iniciativa de recepcionar e coordenar o encontro que criaria o Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política da América Latina e do Caribe em 1996; para a Argentina, o momento mais marcante parece ser o da condução da reunião de 1989, quando o nome do mecanismo passaria de Grupo dos Oito para Grupo do Rio, e um novo eixo de atuação do grupo, mais marcado pelo pensamento neoliberal, passou a ser sinalizado.

Para Cardoso (2013), com a inauguração desses Grupos, países com laços diplomáticos deteriorados entre si pela herança dos governos autoritários, puderam ainda dar um novo significado às suas relações, coordenando políticas conjuntamente. Nesse sentido, no caso da relação argentino-brasileira, a aproximação bilateral, iniciada ainda sob os governos militares e consumada sob a democracia, parecer ter ganhado fôlego no marco das articulações travadas nos âmbitos dos grupos de Apoio e do Rio.

Finalmente, no que concerne aos EUA, executadas as transições em Argentina e Brasil, observam-se dois momentos distintos: como sinalizado nos objetivos do Grupo de Apoio e do Grupo do Rio, primeiramente houve uma oficialização do repúdio desses países às políticas intervencionistas estadunidenses na região da América Latina; em um segundo momento, já ao longo da década de 1980, o recrudescimento da crise econômico-política nos dois países forçou uma adoção de políticas de gestão mais afins à lógica estadunidense.

Entretanto, a despeito do forte discurso de afastamento dos EUA em prol de outros parceiros, sobretudo aqueles da América Latina, notado no primeiro momento, os EUA jamais deixaram de ser um parceiro comercial extremamente relevante às balanças comerciais de



Argentina e Brasil. Houve apenas uma tímida condenação formal à política intervencionista dos EUA na América Central, proferida especificamente nos foros multilaterais onde esse discurso pudesse vir a ser coerentemente recebido – como ocorreu no âmbito dos grupos de Apoio e do Rio.

Em resumo, em termos de política externa, ainda que com os grupos de Apoio e do Rio tenha ocorrido um giro de fato de Argentina e Brasil para a América Latina, no caso da política externa para os EUA, a alteração parece ter acontecido mais na ordem retórica do que efetivamente nas práticas de política externa.

#### **4.2 Modelos de transição em comparação: considerações críticas a partir da literatura**

Mainwaring e Pérez-Liñán (2005) demonstram a necessidade de se considerar as grandes tendências políticas tanto no nível doméstico quanto no regional, a fim de entender o processo de transição de regime de um dado Estado; segundo os autores, essa é a orientação metodológica inicial mais precisa para as análises relacionadas à onda de democratização do pós-1978.

Entendidas as particularidades de cada ambiente doméstico, as transições argentina e brasileira estão, portanto, inseridas nos contextos da onda de democratização e do neoliberalismo – compreendidas as alterações econômicas, sociais e políticas, resultantes do liberalismo econômico. Entretanto, há que se ressaltar que o ambiente regional, e mesmo o sistema internacional como um todo, conduzem as possibilidades de transição para a democracia, mas não a determinam (KLAVEREN, 1990; FERNÁNDEZ; NOHLEN, 1991; MAINWARING e PÉREZ-LIÑÁN, 2005).

O'Donnel *et al* (1998), como indicado, reforçam a defesa da multicausalidade das mudanças de regime ao defenderem que as transições na América Latina não são convincentemente explicadas somente através de fatores estruturais, mas também por aqueles de ordem política. Como observado nos casos Argentina e Brasil, e ainda segundo esses autores, as transições ocorridas na região foram marcadas por um alto grau de indeterminação.

Enquanto a Abertura Política no Brasil foi referida como lenta e gradual, o brusco processo de liberalização política argentina parece remeter primeiramente à contradição latente da existência de uma classe trabalhadora bem organizada e de um relativamente alto capital *per capita* sob um regime autoritário (MAINWARING, PÉREZ-LIÑÁN, 2013; PRZEWORSKI, 1994), o que impugnaria pressupostos da teoria da democratização. Como colocam Mainwaring e Pérez-Liñán (2013), de maneira geral, a particularidade do caso

argentino se inscreve nas quebras de regime competitivo, ocorridas em momentos de níveis de desenvolvimento e de distribuição de renda relativamente altos.

Também no caso brasileiro, no mesmo sentido, se registra uma peculiaridade. A Abertura, anunciada em 1974, foi iniciada em um momento de ainda notável estabilidade econômica, não sendo sucedido por um declínio constante da legitimidade do governo (MAINWARING, 1986); períodos de declínio foram seguidos por momentos de reconquista do apoio, em uma dinâmica da acomodação de interesses e de mobilização de diferentes estratégias pelo governo e pela oposição.

Considerada essa tensão relativamente à perspectiva da teoria da democratização, no caso argentino, são elementos como a preferência normativa pela democracia por parte de atores-chave, a aguda crise econômica, a perda de legitimidade da máquina repressiva do governo e, mais enfaticamente, a derrota nas Malvinas, que permitem explicar a transição por colapso (KLAVEREN, 1990; MAINWARING, PÉREZ-LIÑÁN, 2013; O'DONNELL, SCHMITTER e WHITEHEAD, 1998; PRZEWORSKI, 1994).

Já no caso brasileiro, pressupondo a lógica de uma transição por transação, para além do interesse normativo de atores relevantes e da recessão econômica, elementos como a gradual redução da violência, o controle da elite autoritária sobre a agenda, o *timing* e a descompressão política (MARENCO, 2007), fundamentam o entendimento de uma mudança de regime negociada e relativamente estável.

Enquanto na Argentina a mudança de regime retirou força e legitimidade tanto da extrema direita militar quanto da frustrada esquerda revolucionária, abrindo caminho para projeção da UCR e posterior fortalecimento do PJ, no caso brasileiro, com o restabelecimento do pluripartidarismo, ainda em 1979, partidos foram tirados da clandestinidade, ao mesmo tempo em que legendas identificadas ao longo de todo o espectro político foram criadas.

No quesito das semelhanças, a despeito das diferentes lógicas transacionais, os óbices à governabilidade democrática se perpetuaram em ambos os governos Alfonsín e Sarney, com intensas recessões econômicas ao longo da década de 1980, inscritas na herança de uma cultura política conflitiva.

Como destacam Fernández e Nohlan (1991) essas dificuldades foram percebidas especialmente no caso argentino, com momentos de hiperinflação em 1985, 1988 e 1990, e nos quais a arena política foi marcada principalmente pela presença de apoiadores e opositores ao peronismo. Saraiva e Tedesco (2001) complementam que a formação e a recriação de coalizões políticas e de classe, reduziram a governabilidade de Alfonsín, trazendo consigo um marcante questionamento do Estado.

O que poderia vir a explicar a manutenção do Estado democrático em Argentina e Brasil, ao longo do primeiro governo civil, seria a preferência normativa pelo novo regime, por parte de atores de peso, como empresários, uniões organizadas e lideranças políticas. Mainwaring e Pérez-Liñán (2013) explicam que a manifestação dessas preferências, somada a contextos regional e internacional favoráveis, e ao relativamente baixo grau de radicalismo interno, permitiram que os governos sobrevivessem apesar da baixa performance econômica.

Tratando especificamente da comparação entre os dois modelos de transição, em termos dos seus momentos iniciais, algo que particularizou o governo militar brasileiro em sua estabilidade, contrariamente ao caso argentino, tratou-se do fato de que, a despeito dos vários abusos cometidos aos direitos humanos, o regime manteve instituições típicas de governos democráticos. Comparativa e diferentemente de outros regimes autoritários, o governo militar brasileiro, por exemplo, somente fechou o congresso em duas ocasiões, 1968 e 1977, e por tempo bastante limitado.

A aparente contradição da existência de traços democráticos em um regime militar é superada uma vez pressupondo que, como explicam O'Donnell, Schmitter e Whitehead (1998), a democratização do Estado, que diz respeito especificamente às instituições, é diferente de democratização do regime, que já trata das instituições estatais em relação à sociedade civil.

Já no lado argentino, seja em função de uma maior violência praticada pelo regime ou de uma crise econômica mais aguda (ACUÑA E SMULOVITZ, 1995; CAVAROZZI, 1991; KLAVEREN, 1990), estavam ausentes os mesmo traços democráticos, em termos institucionais, ao longo dos governos militares. Tal legado traumático do regime, tanto no que diz respeito à performance econômica quanto aos direitos humanos, se estendeu ao governo democrático que sucedeu a transição por colapso (O'DONNELL, 1998).

A promoção de uma cultura internacional de defesa dos direitos humanos, mais intensamente a partir da década de 1970, através da formação de redes, estimulou amplamente, em âmbito doméstico, o aumento da relevância, ou mesmo a criação de novos atores, voltados para defesa associada da democracia e dos direitos humanos (MAINWARING, PÉREZ-LIÑÁN, 2013).

No caso da ditadura argentina, o fortalecimento dos atores voltados para essa pauta foi mais enfático. Com a repercussão internacional advinda da divulgação dos dados sobre a violência praticada na Argentina, os atores que condenavam essas práticas gozaram de mais apoio externo e mais poder de barganha interno.

Assim, diferentemente do Brasil, as articulações domésticas dos atores pró-direitos humanos, em conjunto com uma pressão internacional, ajudaram a promover logo após a mudança de regime uma enfática condenação formal aos excessos cometidos durante a ditadura (CAVAROZZI, 1991).

No caso do Brasil, excetuando episódios isolados, como o destaque atribuído pelas mídias nacional e internacional ao tema após a visita do General Videla ao Brasil – que vinha sendo fortemente criticado, dentro e fora da Argentina, no tocante às perseguições políticas –, não se dedicou maior atenção ao tema das violações (VIDIGAL, 2007).

A Anistia ocorrida no Brasil em 1979 é, nesse sentido, um elemento essencial na comparação entre os casos e seus diferentes modelos de transição, na medida em que, contrariamente à Argentina, não houve justiça de transição, ao mesmo tempo em que as elites do período autoritário permaneceram como uma força relativamente estável.

Do ponto de vista econômico, enquanto o modelo de abertura brasileiro teria combinado liberalização e nacionalismo econômico, o modelo argentino teria estimulado as importações em detrimento da produção industrial local. Essas diferentes dinâmicas teriam impactado nas diferentes lógicas de cada processo de redemocratização. Entretanto, os diferentes modelos de abertura econômica não teriam produzido mudanças na conduta dos credores externos, que pudessem vir a implicar significativos efeitos econômicos e políticos. (FERNÁNDEZ E NOHLEN, 1991).

No tocante ao procedimental, alterações constitucionais geralmente se associam ao processo de reorganização institucional da liberalização política. No Brasil, após a Assembleia Nacional Constituinte de 1988, foi adotada uma constituição que, segundo Przeworski (1994), ao aspirar à redução de conflitos políticos no longo prazo, teve seu cumprimento bastante desacreditado. No caso argentino, ainda de acordo com o autor, a constituição de 1853 foi restaurada, sem tampouco gozar de credibilidade no momento da mudança de regime.

Uma vez reconhecidas as novas constituições e instalado o regime democrático nos dois países, semelhanças e divergências também podem ser traçadas com relação às trajetórias dos governos de Alfonsín e de Sarney. Nesse sentido, Devoto e Fausto (2004) ressaltam que,

só com muitas ressalvas o governo Sarney, no Brasil, pode ser comparado ao de Alfonsín. Em primeiro lugar, Sarney carecia da legitimidade do presidente argentino, pois fora integrante da elite civil do governo militar e aderente de última hora às forças democráticas (...) não obstante tudo isso, o governo Sarney e o de Alfonsín, que aliás se aproximaram com eficácia, no plano das relações internacionais, assemelharam-se pelo fato de terem logrado êxito político, em

maior ou menor grau, e terem fracassado no plano econômico” (DEVOTO e FAUSTO, p. 464, 2004).

Os limites da comparação entre os dois governos, nessa linha argumentativa, residiriam nas peculiaridades de cada processo de transição; um governo brasileiro ainda com presença da elite do período autoritário, negociadora da transição por transação, e um governo argentino gerido pela União Cívica Radical, distante do gabinete presidencial desde a década de 1960, como resultado do instável processo de acomodação política da transição por colapso.

Pesadas essas diferenças estruturais da correlação das forças políticas no primeiro governo democrático de cada um dos dois Estados, os supostos êxitos políticos e fracassos econômicos podem ser entendidos com resultantes semelhantes de processos políticos distintos.

Além dessa proximidade em termos dos resultados atingidos, também ambas as desprestigiadas saídas geraram alterações dramáticas do quadro político nacional; a destacar o retorno ao peronismo do lado argentino, e a projeção de Fernando Collor nas eleições diretas de 1989 no Brasil.

Em democracias, atores normativamente comprometidos com os princípios democráticos coexistem com preferências e expressões políticas contrárias. Porém, quando há a expectativa de mudança radical do quadro político – como, por exemplo, a impressão de que o baixo comprometimento para com a democracia prevalecerá, e os atores pró-democracia perderão centralidade no processo político – é possível que atores alterem seus cursos de ação, potencialmente escalando radicalismos (MAINWARING, PÉREZ-LIÑÁN, 2013).

Tal movimento de escalada de preferências seria mais claro no caso argentino. A alteração do quadro das elites políticas, ou mesmo as tentativas de golpe de 1987 e 1989, ocorridas ao longo do período Alfonsín, ilustrariam a afirmação.

Já no caso brasileiro, em uma transição negociada (O’DONNEL, 1998), em que prevaleceu a dimensão da tolerância comum nos cálculos políticos (DAHL, 1997), comparativamente, teria existido um menor grau de tensão advinda de radicalizações políticas. Exemplos do argumento são encontrados tanto na postergação dos julgamentos dos crimes da ditadura, assim como na permanência de representantes da elite autoritária ao longo do governo de Sarney.

Pressupondo que a transição de um regime à democracia se trata do movimento de dissolução de um modelo autoritário, concomitantemente ao estabelecimento de alguma

forma de democracia (O'DONNELL, SCHMITTER e WHITEHEAD, 1998), parece claro que, ao longo do período analisado, ambos os Estados argentino e brasileiro passaram por uma transição de regime, inserida em um contexto maior de uma onda de democratização. Entretanto, a despeito da inserção comum na realidade latino-americana, as conjunturas internas e a correlação de forças são notadamente diferentes em cada caso.

Se democratização é diferente de liberalização, já que a última diz respeito a uma abertura de espaços de negociação, com algum ascendente das elites políticas (MAINWARING, 1986, 2005), como já indicado, no caso argentino as lideranças tiveram um papel menos assertivo, justamente por perderem a capacidade de controle do processo de abertura das negociações políticas.

Como sustenta Dahl (1997), em um cenário de prolongada disputa de interesse, as principais forças políticas argentinas vislumbraram os custos de alteração da ordem social e de subversão das antigas elites como menores que os da tolerância mútua – inversamente ao ocorrido na transição brasileira. Da mesma maneira, dentro do bloco autoritário argentino, a marcante oposição entre linhas-duras e reformistas, exemplificada nos boicotes de militares ao governo Bignone, acelerou o processo de alteração da correlação de forças políticas.

Em outros termos, naquilo que diz respeito à capacidade das elites dirigentes na condução de situações críticas, a Argentina seria um caso de transição descontínua, onde a instabilidade não superada abriu espaço para o colapso, enquanto no Brasil, tratando-se de uma transição contínua, foram formados grupos políticos limitados, inseridos em uma série de fases sucessivas e contraditórias de mudança e de conservação (MARTINS, 1998).

Finalmente, no que diz respeito aos três fatores domésticos apresentados por Stoner e McFaul (2013), com implicações diretas em termos de política externa e subestimados no campo da transitologia, (mobilizações de massa; organizações civis locais; mídia independente e tecnologias de comunicação), as preferências normativas das elites ainda parecem ter sido os elementos mais assertivos no desenrolar de ambas as transições – a despeito de ocorrências como as greves nacionais, a crescente presença de mídia independentes, a criação da CONADEP, e mesmo o movimento Diretas Já!

Mesmo na Argentina, com uma alteração mais radical da correlação de forças, marcada sobretudo pelos julgamentos dos militares, as elites empresariais, burocráticas e políticas parecem ter tido mais impacto no modelo de transição do que as mobilizações de massa. De todo modo, é possível considerar que essas mobilizações, quando articuladas às ações das organizações civis locais e da mídia independente, possam ter vindo a impactar nas percepções e cálculos da elite tomadora de decisões.

### **4.3 Políticas externas em comparação: considerações críticas a partir da literatura**

Segundo Klaveren (1990), há certo consenso na academia, sobretudo no que diz respeito à matriz estadunidense, de que os estudos sobre o tipo de regime político, e suas modificações ao longo do tempo, agregam capacidade explicativa às análises de política externa. Negando que a política externa esteja descolada dos movimentos domésticos de um Estado, o autor entende que o estudo da modificação de regime político poderia servir à análise dessa política, através da adoção de explicações multicausais.

Nesse sentido, afins às premissas da escola do Realismo Neoclássico, fatores como a ação das lideranças internas, grupos de pressão e sistema político interno, poderiam, quando relacionados às variáveis sistêmicas, vir a explicar a evolução da política externa de um país.

Apesar da alteração do quadro de lideranças políticas na Argentina após o colapso do regime, existem defesas no sentido de que as diretrizes centrais da política externa do final do Processo de Reorganização Nacional teriam permanecido no governo de Alfonsín (CISNEROS E ESCUDÉ, 2000; MERKE E TOKATLIAN, 2014), de maneira semelhante à suposta continuidade da política externa de Sarney, uma vez consumada a transição por transação no Brasil.

A argumentação da permanência da lógica de inserção internacional argentina está fundamentada em fatores como a expertise burocrática da chancelaria nacional, as condições dos ambientes regional e internacional do momento, e as preferências de atores com alto poder de barganha, como, por exemplo, o empresariado nacional. Ainda segundo essa defesa, os crônicos enfrentamentos entre os principais atores do ambiente doméstico também teriam impedido uma reorientação de fato da política externa.

Pressupondo que episódio da crise nas Malvinas foi um tema de política externa com impacto direto na lógica da transição argentina (KLAVEREN, 1990; MAINWARING, PÉREZ-LIÑÁN, 2013; O'DONNELL, SCHMITTER e WHITEHEAD, 1998; PRZEWORSKI, 1994), opiniões que sustentam uma continuidade dessa modalidade de política, após a transição, ressalvam que o conflito foi um evento errático e isolado, que não poderia, por si só, caracterizar uma completa alteração de eixo.

Nesse sentido, a condenação manifesta pelo governo Alfonsín às práticas bélicas nas disputas territoriais, seria coerente com o histórico de longa data da chancelaria argentina, assim como com o discurso pacifista que já vinha sendo resgatado e estabilizado por Bignone.

Vidigal (2007) complementa que teria havido uma reorientação da política externa com a entrada Alfonsín; tal reorientação, porém, teria ocorrido mais em termos de ênfase do que da sua natureza propriamente dita, o que explicaria, por exemplo, a manutenção, e mesmo o estreitamento, dos laços com o Brasil.

No caso da defesa de que teria havido descontinuidade ou quebra na política externa argentina do período analisado (CAPLAN E EISSA, 2014; DELICIA, 2010, MERKE E TOKATLIAN, 2014; VERA, 2014), pondera-se, inicialmente ao marco temporal aqui delimitado, o caráter ambíguo do governo de Galtieri – que em certos momentos se afastou do movimento dos não alinhados, se aproximando de Washington, enquanto em outras ocasiões fez o movimento oposto.

Sucedido pelo interstício Bignone, uma nova orientação teria sido sugerida, sendo de fato consumada sob Alfonsín, e indicada sobretudo através da solução do conflito do Canal de Beagle com o Chile, da aproximação ao sul global, e do repúdio realizado às intervenções estadunidenses na América Central.

Em entendimento ligeiramente diferente, é ainda possível concluir que o giro realizado a partir de 1983 na Argentina gerou uma inserção internacional inconsistente, não traduzida em posturas efetivas; além do mais, tampouco as aspirações iniciais de Alfonsín teriam sido consumadas, tendo em vista que, mesmo com a austeridade, não foi gerado um cenário econômico nacional atraente aos investidores (CISNEROS E ESCUDÉ, 2000; MIRANDA, 2001).

Uma conclusão semelhante pode ser traçada com relação ao Brasil, tendo em vista que, a despeito da coerência para com a política de Figueiredo de (1) inserção internacional, voltada mais acentuadamente ao sul global; (2) de busca da estabilidade financeira através de mecanismos internacionais; (3) e de políticas de contenção da economia, as medidas de estabilidade econômica e as articulações com instituições financeira internacionais, mobilizadas sob Sarney, não atingiram o resultado esperado (CÔRTEZ, 2010).

De maneira mais ampla, para Vidigal (2007), o que houve no caso brasileiro foi uma transição sem mudança sensível do eixo política externa. Mesmo no que diz respeito à dimensão da cooperação entre os governos Alfonsín e Sarney, o autor afirma ter se tratado de uma resultante das aproximações travadas ainda sob o governo militar, e não uma alteração de eixo da democracia recém-inaugurada. Pela mesma razão, Fernández e Nohlan (1991) reforçam que não haveria necessariamente uma relação causal entre as redemocratizações e o impulso nas parcerias bilaterais entre os dois países.



Vidigal (2007) considera outras variáveis, ao complementar que esse processo de cooperação, inicialmente cultivado sob os governos autoritários, ganhou fôlego frente à conjuntura econômica adversa das décadas 1980, à dimensão de segurança regional despertada após o conflito na Malvinas, e à crise na América Central.

Klaveren (1990) parece acomodar em seu argumento boa parte das ressalvas encontradas na literatura com relação à continuidade da política externa brasileira em Sarney, ao afirmar que essa pauta teria se mantido coerente, em uma lógica de equilíbrio dinâmico. Para o autor, rupturas pontuais como, por exemplo, para com os EUA, teriam sido posteriormente estabilizadas tanto em razão do alto grau de consenso interno sobre política externa, quanto em função da relativa autonomia da chancelaria do Itamaraty.

Sem negar a continuidade do modelo de inserção internacional brasileiro ao longo do primeiro governo democrático, certas particularidades devem ser ainda observadas, como a abordagem dos temas ambientais e de direitos humanos, que deixam de ser concebidos no âmbito exclusivo da jurisdição interna (CÔRTEZ, 2010); a adoção mais enfática de um discurso de denúncia das disparidades entre o norte e o sul globais (BUENO E CERVO, 1992); o uso mais sistemático da diplomacia presidencial e a busca de novos parceiros comerciais (CERVO, 2008; CÔRTEZ, 2010); e o aumento do espaço de manifestação da sociedade civil sobre temas de política externa (FRANCO, 2001).

No que diz respeito ao último desses pontos, especialmente sob o governo Figueiredo, gestado em um cenário de crises econômicas e de legitimidade governativa, temas de política externa passam a ser discutidos pela sociedade de maneira mais enfática, com maior permeabilidade de grupos de pressão e da opinião pública veiculada por jornais (FRANCO, 2008).

Por outro lado, elementos como o insulamento burocrático da chancelaria nacional e a permanência de lideranças após a redemocratização (BUENO e CERVO, 1992; KLAVEREN, 1990; MAINWARING, 1986), parecem ter minimizado o impacto direto da população civil na relativa continuidade da política externa sob Sarney.

O formato da inserção internacional brasileira ocorreu diferentemente da maneira argentina. A vulnerabilidade econômica conjuntural gerada pela falência de México e Argentina, paradoxalmente, proporcionou mais poder de barganha ao Brasil, em âmbito institucional internacional, frente ao temor de um efeito dominó de moratória das dívidas nacionais (FRANCO, 2008) – o que explicaria, por exemplo, o crédito de 1.2 bilhão de dólares concedido pelos EUA ao Brasil, no ano de 1982.

Côrtes (2010) afirma que o legado de maior êxito e mais duradouro da política externa do governo Sarney se tratou do projeto de integração com a Argentina. Segundo o ator, as propostas integracionistas entre Brasil e Argentina encontram boa acolhida na gestão de Alfonsín, que governava um país em uma situação ainda mais frágil do que a brasileira; com Buenos Aires isolada da Comunidade Europeia e dos EUA, em razão do episódio nas Malvinas, o Brasil surgiu com um parceiro oportuno.

Como notado no conteúdo dos acordos assinados, bem como no comportamento dos países em âmbito institucional internacional, um ponto em comum no modelo de inserção internacional em Argentina e Brasil é que, com a mudança de regime, um dos objetivos básicos passa a ser o da utilização da política externa para a consolidação da democracia (KLAVEREN, 1990). Tal traço foi observado em âmbito regional, em uma ambiência latino-americana de promoção da democracia, marcada pela euforia de uma integração que resguardasse os interesses soberanos e a integridade territorial da região.

Além do mais, como sustentam Merke e Tokatlian (2014), a política externa foi diretamente influenciada pelo modelo de desenvolvimento adotado, com ambos os países combinando concomitantemente abertura econômica e medidas de controle inflacionário<sup>50</sup> – como, por exemplo, os planos Austral e Primavera na Argentina, e os planos Cruzado I e II e Verão no Brasil.

Destacadamente, com a distensão da Guerra Fria, a produção da política externa dos dois países passa a se orientar por uma lógica norte-sul, assumindo uma posição ligeiramente mais ativa frente aos EUA, além de se voltarem marcadamente para os temas do seu contexto regional. Além de se tratar de um momento de amadurecimento e estabilização das relações com os EUA, frente ao aumento do protecionismo comercial do oeste europeu, os dois países também adotaram a mesma estratégia de busca de novos parceiros comerciais, como China, URSS e países do Leste da Europa.

Para Saraiva e Tedesco (2001), com o relaxamento político que precedeu a superação definitiva da bipolaridade da Guerra Fria, os valores da democracia e da economia de mercado se fortaleceram, gerando efeitos sobre o papel exercido pelos EUA na nova ordem; nesse contexto, espaços para estruturação de distintas percepções dos formuladores de política externa na Argentina e no Brasil foram gerados.

---

<sup>50</sup> Resguardando aqui as peculiaridades de cada caso previamente apontadas, já que o modelo de abertura argentino teria estimulado as importações em detrimento da produção industrial local, enquanto o modelo brasileiro teria combinado liberalização e nacionalismo econômico (FERNÁNDEZ E NOHLEN, 1991).

Assim, ainda no que tange às semelhanças, após a redemocratização, a despeito de discordâncias pontuais, ambos os Estados mantiveram relações amistosas com os EUA – após a Argentina reatar os laços que haviam sido rompidos em razão das tensões projetadas pelo conflito das Malvinas. Ao mesmo tempo, como sinalizado, os dois países adotaram um discurso de autonomia dos países latino-americanos e de condenação e denúncia das práticas intervencionistas estadunidenses.

Ora defendendo o interesse dos países do sul global em âmbitos como o do Grupo de Apoio à Contadora e da UNCTAD, ora mostrando-se simpáticos às políticas estadunidenses, parece que as diversas dificuldades encontradas por Argentina e Brasil, como aquelas de cunho econômico, fizeram com que as chancelarias nacionais moderassem seus posicionamentos. Os percalços advindos da instabilidade interna explicariam, por exemplo, a manifestação marginal dos dois países contra o bloqueio econômico imposto por Washington à Nicarágua, no ano de 1985.

Ainda com relação aos EUA, Mainwaring e Pérez-Liñán (2013) ressaltam que, entendido que a onda de democratização latina aconteceu simultaneamente a uma intensa política externa do EUA de promoção da democracia, explicações para a transição política e para a alteração do desenho da política externa dos países da América Latina podem confundir os efeitos do contexto regional com aqueles da política estadunidense *per se*.

Conforme concebem os autores, dentre as cinco possíveis maneiras da interferência de outros Estados em uma transição<sup>51</sup>, tratando aqui especificamente de ações empreendidas pelos EUA, verifica-se ter ocorrido em ambos os casos argentino e brasileiro tanto a dissuasão moral e as afirmações e ações simbólicas, quanto a aplicação de sanções ou outras medidas de repúdio, por exemplo, no caso argentino, a condenação formal à entrada de Galtieri nas Malvinas e, no Brasil, o financiamento de organizações não governamentais e agências pró-democracia (MARTINS, 1998).

No que diz respeito à conservação de forças armadas minimamente eficientes para a manutenção da soberania estatal – pressupondo que seja incoerente um governante implementar ações que diminuam a capacidade de defesa da nação (PRZEWORSKI, 1994) –, ambos Argentina e Brasil encontraram dificuldades na redução imediata do poder dos seus militares ao longo do primeiro governo democrático.

---

<sup>51</sup> (1) dissuasão moral sobre os cursos de ação dos atores domésticos; (2) afirmações e ações simbólicas que possam vir a empoderar, encorajar, ou intimidar atores; (3) sanções contra governos; (4) conspirações contra governos; (5) ou mesmo ações militares que destituam o governo, instalando um novo regime.

No caso brasileiro, em razão do caráter negociado da transição, parte da elite militar permanece como uma parcela relativamente importante na correlação de forças internas; da mesma maneira, na Argentina, a despeito da transição por colapso e dos esforços iniciais imprimidos no sentido de fazer cumprir a justiça de transição, a ala militar mais moderada cresceu em influência, na medida em que (1) o governo Alfonsín perdeu popularidade pelo aprofundamento da crise econômica interna; (2) e que fracassaram as tentativas de amotinação da ala militar mais radical.

Nesse sentido, a modificação do papel interno das Forças Armadas na Argentina e no Brasil redemocratizados, bem como a adoção de novas políticas econômicas e de gestão nuclear, são elementos essenciais na análise da aproximação cooperativa entre os dois países, até então sensivelmente rivais (SARAIVA E TEDESCO, 2001).

Já no que diz respeito a divergências e dessemelhanças em política externa, no período estudado, a Argentina parece ter adotado um comportamento mais ativo em política externa frente a temas como a crise da América Central, se aproximando do Movimento dos Não-Alinhados, e estabelecendo relações específicas com países europeus como Itália e Espanha; enquanto o Brasil, porém, demonstrou um perfil mais passivo em vários desses temas, tendendo, por sua vez, a adotar posicionamentos mais incisivos em assuntos de economia internacional (KLAVEREN, 1990). Exemplos do argumento podem ser encontrados na adoção de posturas mais flexíveis no GATT, como na redução das tarifas de importações em 1988, ao mesmo tempo em que ocorria um pioneiro fortalecimento de relações comerciais com a China e com o continente africano, com notável pró-atividade do lado brasileiro (CÔRTEZ, 2010).

Saraiva e Tedesco (2001) complementam que, enquanto Argentina teria redefinido bruscamente seus conceitos de soberania e de interesse nacional, o Brasil teria sido menos radical na recomposição das suas ideias e inclinações em política externa.

No que diz respeito às ressalvas com relação à construção do entendimento entre os dois países, Gardini (2006) defende que o acordo tripartite de Itaipu (1979) parece não ter ocasionado um giro para uma relação essencialmente amistosa, já que, ainda que o evento marque o princípio de uma nova relação, a disputa não era a única razão das fricções entre Argentina e Brasil.

O autor discorda assim que um evento único, independentemente da sua relevância, possa reverter de maneira completa todo um passado social e político de longa data. Assim, a visita presidencial de Figueiredo à Argentina (1980) deveria também ser considerada um dos elementos que sinalizam a confirmação de um novo curso das relações argentino-brasileiras,

justamente pela natureza do seu legado, que compreendeu a adoção de diversos acordos e a criação de grupos temáticos.

Somente uma combinação entre elementos como o acordo tripartite de 1979, as reuniões presidenciais de 1980, e os comportamentos durante a Guerra das Malvinas, poderiam explicar as amistosas relações bilaterais entre Argentina e Brasil ao longo da década de 1980 (GARDINI, 2006).

Fernández e Nohlan (1991) questionam uma vinculação presunçosa entre redemocratização e modernização da política externa, apresentando consideração. Em primeiro lugar, ao longo da transição, o sistema político, por se encontrar em um processo de reforma, pode gerar um alto grau de incerteza com relação aos objetivos nacionais, o que pode vir a enrijecer ou automatizar o processo de tomada de decisões em política externa.

Nesse sentido, a despeito da radical alteração da correlação de forças internas após a transição, uma suposta continuidade da lógica do modelo de inserção argentino, no que diz respeito ao objetivo gestado no período militar de aproximação ao Brasil, poderia ser interpretado como um enrijecimento da pauta – sobretudo quando uma realidade latino-americana de crise econômica e de carência burocrática estrutural, que se soma ao instável movimento de transição por colapso do regime militar.

Fernández e Nohlan (1991) ainda acrescentam que, apesar do local especial ocupado pelas burocracias nacionais de política externa, os corpos diplomáticos não estariam completamente alheios às habituais deficiências da administração pública latino-americana, que não foram superadas com a redemocratização.

Mesmo no caso brasileiro, onde haveria um suposto insulamento burocrático da sua chancelaria frente às outras burocracias nacionais – ou mesmo um comportamento mais propositor quando comparado à burocracia argentina – tratar-se-ia de um órgão também sujeito a essas deficiências administrativas, que não necessariamente se superam com alterações de regime ou do arranjo de lideranças.

Relacionada ao tema do insulamento ou afastamento das burocracias de política externa, outra possível vinculação com o fenômeno da redemocratização, como indicado anteriormente, é a emergência de manifestações da opinião pública sobre temas de política externa, ventiladas através da imprensa (FRANCO, 2008). Para a autora, ainda que seja impreciso atribuir à opinião pública e especialmente à imprensa um papel determinante na tomada de decisões nas pautas de política externa, as pressões populares manifestadas, em conjunto com outros fatores, certamente afetam o ambiente decisório.

Pressupondo que a posição relativa de um Estado no sistema internacional seja uma característica satisfatoriamente generalizável (ZAKARIA, 1991), a condição aplicável à Argentina e ao Brasil de países latino-americanos – nos quais, também em relação ao ambiente internacional, se conformaram as preferências normativas dos atores políticos mais relevantes –, inseridos na ambiência da onda de democratização, permite traçar inferências sobre o desenho da política externa na transição de regime.

Nesse sentido, a semelhante posição relativa ocupada por Argentina e Brasil auxiliaria na explicação dos comportamentos afins dos dois países, verificados na aproximação com a periferia do globo e no suporte concedido aos Grupos de Apoio e Rio – salvaguardadas exceções e episódio erráticos, como a reputação beligerante que a Argentina conquistara após a invasão nas Malvinas, ao impactar no comportamento dos Estados,

Contudo, como explica Gideon Rose (1998), países com posição relativa e capacidades materiais similares, porém com distintas estruturas organizacionais internas, não tenderiam necessariamente aos mesmos cursos de ação. Da mesma forma, estruturas domésticas parecidas não garantiriam a adoção das mesmas estratégias em política externa. Essa ressalva, quando articulada ao diferente modelo de transição de cada caso, permite entender, no período analisado, o contraste entre uma política argentina marcada por traumas e quebras, e uma política externa brasileira definida por acomodações e ligeiras descontinuidades.

Em outros termos, se a escola do RNC adota explicações multinível para a produção da política externa, onde os incentivos sistêmicos, variáveis independentes, mostram *como* os Estados se comportam, e o ambiente doméstico, com suas variáveis intervenientes, explicita *porque* determinados comportamentos são adotados, as diferentes correlações das forças internas na transição em Argentina e Brasil compõem a explicação das semelhanças e dessemelhanças em política externa.

Ainda que no Brasil também houvesse tensão entre as clivagens políticas, na Argentina esse atrito escalou ao ponto de reestruturar de maneira mais radical a acomodação das elites; alguns dos exemplos dessa alteração crítica são encontrados no processo de julgamento dos militares, iniciado logo que formalizado o novo regime, na presidência do partido radical, que rompeu com um afastamento de dezessete anos do poder, ou mesmo na alteração da postura da igreja católica para com o regime.

Importando para o RNC as preferências normativas dos atores políticos (ROSE, 1998), o curso de ação desses atores se basearia em uma dupla estratégia, de um lado gerando

respostas aos impulsos do ambiente externo, e de outro reagindo às demandas do contexto doméstico.

Sob esse prisma, no caso brasileiro, o maior nível de coesão das elites interveio na relação entre as avaliações sobre ameaças e oportunidades, refletindo-se na manutenção da maioria das diretrizes de política externa mesmo sob o governo Sarney. As ligeiras alterações verificadas nesse governo, como a abertura de novas parcerias internacionais e a manifestação mais clara de contrariedade ao intervencionismo estadunidense, podem ser assim interpretadas como uma resposta aos impulsos do ambiente externo, filtrados pela relativa estabilidade das elites no âmbito doméstico.

Como defende o Realismo Neoclássico, mesmo verificado um maior grau de continuidade na política externa brasileira, as alterações em maior ou menor medida na produção dessa pauta são inevitáveis, posto que não há transmissão imediata entre política externa e capacidades materiais.

A escolha e a implementação da política nos três governos militares e dois governos democráticos aqui analisados foram, segundo essa perspectiva (ROSE, 1998), impactadas pelas percepções dos líderes e das elites políticas sobre o poder relativo. Dessa forma, fatores como, por exemplo, a afinidade pessoal de Figueiredo para com a Argentina, em conjunto com outros elementos de ordem interna e externa, podem ter influenciado na aproximação entre os dois países – que se consumaria simbolicamente no marco da série de acordos iniciados com a visita do mandatário brasileiro a Buenos Aires em 1980.

<b>Temas comparados</b>	<b>Argentina</b>	<b>Brasil</b>
<i>Orientação da política externa em termos de economia e geopolítica</i>	Orientação geopolítica prevalece sobre orientação econômica <sup>52</sup>	Orientação econômica prevalece sobre orientação geopolítica <sup>53</sup>
<i>Tendência do comportamento adotado em temas de economia internacional</i>	Adoção de comportamento menos ativo na pauta <sup>54</sup>	Adoção de comportamento mais ativo na pauta <sup>55</sup>
<i>Tendência do comportamento adotados em temas ligados ao Movimento dos Não-Alinhados e à crise na América Latina</i>	Adoção de comportamento mais ativo na pauta <sup>56</sup>	Adoção de comportamento menos ativo na pauta <sup>57</sup>
<i>Situação do quadro de lideranças políticas no primeiro governo democrático</i>	Menor permanência de lideranças políticas do regime autoritário, em razão de fatores como modelo de transição,	Maior permanência de lideranças políticas do regime autoritário – inclusive de parte da elite militar, caracterizada por uma

<sup>52</sup> Vidigal (2007)

<sup>53</sup> Vidigal (2007)

<sup>54</sup> Klaveren (1990), Saraiva e Tedesco (2001)

<sup>55</sup> Klaveren (1990), Saraiva e Tedesco (2001)

<sup>56</sup> Klaveren (1990), Saraiva e Tedesco (2001)

<sup>57</sup> Klaveren (1990), Saraiva e Tedesco (2001)

	juízo dos militares, e ascensão da UCR <sup>58</sup>	maior coesão interna <sup>59</sup>
<i>Tendência geral da política externa no primeiro governo democrático</i>	Relativa permanência das diretrizes centrais da política externa de longa data, rompendo com a tendência beligerante do final do regime autoritário <sup>60</sup> , com tendência ao uso da política externa para a consolidação da democracia <sup>61</sup>	Relativa permanência das diretrizes centrais da política externa do final do regime autoritário <sup>62</sup> , com tendência ao uso da política externa para a consolidação da democracia <sup>63</sup>
<i>Modelo de transição</i>	Transição por colapso, transição descontínua – Crise das Malvinas <sup>64</sup>	Transição negociada, transição contínua – Abertura Política <sup>65</sup>
<i>Estabilidade da Chancelaria Nacional em cada país</i>	Relativa estabilidade – Expertise interna <sup>66</sup>	Maior estabilidade – Expertise interna e maior grau de autonomia ou de insulamento <sup>67</sup>
<i>Relação com os EUA ao princípio do primeiro governo democrático, comparativamente ao período autoritário de cada país (comparação longitudinal)</i>	Permanência relativa do posicionamento mais ativo frente aos EUA no princípio do governo Alfonsín, voltando-se marcadamente para os temas do contexto regional – sobretudo em razão das tensões diplomática geradas nas Malvinas <sup>68</sup>	Adoção de um posicionamento ligeiramente mais ativo frente aos EUA, voltando-se para os temas do contexto regional e para busca de novos parceiros comerciais <sup>69</sup>
<i>Principais resultantes na esfera partidária ao longo da transição</i>	Perda de legitimidade tanto da extrema direita militar quanto da esquerda revolucionária, projeção da UCR e posterior fortalecimento do PJ <sup>70</sup>	Restabelecimento do pluripartidarismo em 1979, partidos retirados da clandestinidade, e criação de novas legendas <sup>71</sup>
<i>Situação econômica no governo democrático</i>	Recessão econômica ligeiramente mais profunda, com crises hiperinflacionárias em 1985, 1988 e 1990, e planos econômicos frustrados <sup>72</sup>	Recessão econômica, e planos econômicos frustrados <sup>73</sup>
<i>Situação dos atores voltados para defesa associada da democracia e dos direitos humanos</i>	Aumento da relevância e do poder de barganha desses atores, com a repercussão da divulgação dos dados sobre a violência praticada na Argentina <sup>74</sup>	Menor fortalecimento desses atores por razões como: modelo negociado de transição, permanência de parcela da elite no poder, Anistia de 1979, e

<sup>58</sup> Cisneros e Escudé, (2000); Merke e Tokatlian (2014)

<sup>59</sup> Bueno e Cerro (1992); Côrtes (2010); Klaveren (1990); Mainwaring, (1986)

<sup>60</sup> Cisneros e Escudé, (2000); Merke e Tokatlian (2014), Vidigal (2007)

<sup>61</sup> Klaveren (1990)

<sup>62</sup> Côrtes (2010); Vidigal (2007)

<sup>63</sup> Klaveren (1990)

<sup>64</sup> Mainwaring, Pérez-Liñán, (2013); O'donnell, Schmitter e Whitehead, (1998)

<sup>65</sup> Mainwaring, Pérez-Liñán, (2013); O'donnell, Schmitter e Whitehead, (1998)

<sup>66</sup> Cisneros e Escudé, (2000); Klaveren (1990)

<sup>67</sup> Bueno e Cerro (1992); Côrtes (2010); Fernández e Nohlan (1991); Klaveren (1990); Mainwaring, (1986)

<sup>68</sup> Caplan e Eissa, (2014); Delicia, (2010), Merke e Tokatlian, (2014); Vera, (2014)

<sup>69</sup> Franco (2008); Mainwaring, Pérez-Liñán, (2013)

<sup>70</sup> Przeworski, (1994); Mainwaring, Pérez-Liñán, (2013)

<sup>71</sup> Mainwaring, (1986); Marengo (2007)

<sup>72</sup> Fernández e Nohlan (1991); Klaveren (1990), Acuña e Smulovitz, (1995); Cavarozzi, 1991

<sup>73</sup> Mainwaring, Pérez-Liñán, (2013); Klaveren (1990)

<sup>74</sup> Cavarozzi (1991)



		parco acesso aos registros das violações cometidas <sup>75</sup>
--	--	--

Quadro 4. Síntese comparada de alguns dos argumentos e temas apresentados sobre Argentina (1981-89) e Brasil (1979-90). Elaborado pelo autor.

Finalmente, em análise que de certo modo sumariza as linhas gerais das argumentações aqui apresentadas sobre o tema das relações entre os dois países, ao analisar o histórico das relações argentino-brasileiras, Vidigal (2007) conclui que seis forças explicam o processo de construção do entendimento ao longo da década de 1980: (1) a percepção da necessidade de integração regional, a partir das experiências das negociações sobre a Bacia do Prata; (2) a tomada de consciência das diplomacias nacionais dos valores e dos entendimentos que prejudicavam a relação, ao promoverem a rivalidade entre os dois Estados; (3) o destacado desenvolvimento econômico do Brasil e as reações de Buenos Aires; (4) a evolução errática do processo político interno argentino; (5) a compreensão dos limites representados pelas estruturas hegemônicas de poder em áreas como finanças e tecnologia nuclear; (6) e as discussões e questionamentos acerca da segurança regional, promovidos pela experiência nas Malvinas.

Os seis pontos são úteis na medida em que organizam e sintetizam pontos em comum dos argumentos apresentados, ressaltando um conjunto de variáveis internas e externas, de cunho identitário e gerencial que, como notado por Cervo (2008)<sup>76</sup>, explicam linhas de continuidade e descontinuidade da inserção internacional de um Estado.

<sup>75</sup> Cavarozzi (1991); Vidigal (2007)

<sup>76</sup> Cervo (2008), analisando a problemática das transições, considera que ainda que na mudança de regime geralmente ocorra uma maior renovação de lideranças, existem variáveis independentes que explicam linhas de continuidade e descontinuidade da inserção internacional de um Estado, como a identidade nacional, a existência ou não de consenso interno, e a racionalidade gerencial.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pressupondo que investigações científicas sobre as transições políticas em Argentina e Brasil não se encerram em respostas únicas (FAUSTO, 1995; O'DONNEL, 1998), crê-se que a comparação realizada entre os dois modelos contribui com a literatura especializada no tocante as possíveis correlações entre transição política e política externa, através da interação entre fatores de ordem doméstica e internacional.

Acredita-se que a escola de política externa do Realismo Neoclássico, ao considerar essas variáveis intervenientes de ordem doméstica que impactam na tradução dos incentivos internacionais em política externa, parece fornecer o aparato necessário para abordar de maneira relacional os temas da transição de regime e da política externa.

No marco teórico do RNC e da teoria de transitologia mobilizada, se os processos de transição são condicionados por uma complexa dinâmica entre variáveis domésticas e externas, a análise multicausal e multinível parece ser a estratégia mais adequada para geração de inferências com maior alavancagem.

Mesmo considerando as distintas lógicas da evolução do processo político em Argentina e Brasil, o percurso traçado no presente trabalho indica que o modelo de transição é uma variável necessária, embora não suficiente para explicar a produção da política externa no marco temporal delimitado. Ainda que a transição por transação pareça implicar um maior grau de permanência do modelo de política externa *ex ante*, enquanto a transição por colapso ocasionaria uma quebra mais perceptível, a ausência de dados empíricos, ou mesmo de uma maior amostra de estudos de caso em base qualitativa, não permitem corroborar a hipótese.

Entretanto, o modelo de transição política, devido ao seu potencial heurístico, pode responder ao imperativo de uma análise parcimoniosa, bem como pode vir a auxiliar na produção de inferências que, posteriormente, podem ser alavancadas ou complementadas pelos resultados de outras pesquisas em política externa. Além do mais, no caso desta pesquisa, a decomposição da transição em termos das suas possíveis causas, permitiu fundamentar a análise e uso de outras variáveis como, por exemplo, o contexto político regional.

Como demonstrado em Mainwaring e Pérez-Liñán (2005, 2013), o ambiente político regional é uma importante parte da explicação sobre a democratização, entendido que fatores internacionais podem interferir nas condições da transição. Nesse sentido, reforça-se que, ainda que variáveis de ordem externa raramente determinem a transição para a democracia, eles conduzem significativamente suas possibilidades.

Ademais, a análise qualitativa da política externa dos casos selecionados, orientada (1) pelas principais variáveis encontrados na literatura como explicação da transição e seus possíveis efeitos em política externa, (2) bem como através dos pressupostos do RNC, permitiu matizar os entendimentos de uma plena continuidade da política externa brasileira e de quebra completa no caso argentino.

As diferentes lógicas transicionais e de evolução das políticas externas no período estudado, parecem ser mais satisfatoriamente analisadas especialmente a partir de certos argumentos, apresentados ao longo do trabalho.

Primeiramente, assumindo que a democratização do Estado diga respeito especificamente às instituições, enquanto a democratização do regime trate das instituições estatais em relação à sociedade civil, supera-se a aparente contradição entre a existência de traços democráticos em um regime militar, mais claramente verificado no caso brasileiro (O'DONNELL, SCHMITTER E WHITEHEAD, 1998).

Em segundo lugar, como afirma Gideon Rose (1998), Estados com semelhantes posição relativa e capacidades materiais, e diferentes estruturas organizacionais internas, não tenderiam necessariamente aos mesmos cursos de ação. Do mesmo modo, estruturas domésticas parecidas não implicariam a adoção de estratégias similares em política externa. A ressalva, se articulada ao diferente modelo de transição de cada caso, no período analisado, contribuiria na explicação do contraste entre uma política argentina marcada por traumas, continuidades e quebras, e uma política externa brasileira definida por acomodações e ligeiras descontinuidades.

Em terceiro lugar, sendo a expectativa de alteração radical do quadro político potencialmente acompanhada pelo recrudescimento de preferências e pela escalada de conflitos (MAINWARING, PÉREZ-LIÑÁN, 2013), pensar os contextos local e internacional seria uma estratégia eficaz, sobretudo para se entender a radical alteração da correlação de forças na transição por colapso argentino.

Finalmente, se em prolongadas disputas de interesse, as principais forças políticas, sociais e religiosas planejam seus cursos de ação em termos do cálculo entre repressão e tolerância comum (DAHL, 1997), a maior estabilidade e continuidade tanto da transição quanto da política externa brasileira frente ao caso argentino, parecem se relacionar com um cenário de menores custos políticos na adoção do curso de ação da tolerância comum. Nesse sentido, a permanência de atores da elite autoritária e a lentidão nos julgamentos dos militares no caso brasileiro, em contraste com os julgamentos logo ao princípio do período Alfonsín, e mesmo as tentativas de quebra democrática ao longo do governo, podem ser analisados em

termos de cálculos de tolerância e repressão – ressaltando ainda que, ao longo de uma transição, por estar o sistema político em um processo de reforma, pode haver alto grau de incerteza com relação aos objetivos e prioridades nacionais, o que pode enrijecer o processo de tomada de decisões em política externa (FERNÁNDEZ E NOHLAN, 1991).

Conforme já sugerido (1) no modelo de transição de O'Donnel, Schmitter e Whitehead (1998), (2) nas variáveis explicativas adotadas por Mainwaring e Pérez-Liñán (2005, 2013), e (3) nas premissas da escola do Realismo Neoclássico, o estudo dos casos parece apontar que os atores envolvidos no processo são de fato elementos essenciais na compreensão da transição política. Dentre esses atores, pelo diferentes tipos de recursos políticos que podem ser mobilizados na competição pelo poder, ganham certamente relevância os presidentes, partidos e outras organizações, militares, ONGs, movimentos organizados e outros Estados, com ênfase no papel dos EUA.

Nesse sentido, as transições em Argentina e Brasil seriam mais satisfatoriamente explicadas pelo comprometimento normativo dos atores mais relevantes, do que por variáveis como o nível de desenvolvimento local, estrutura de classe, renda, e cultura política.

Esses atores domésticos ou internacionais de maior relevância em cada caso, ainda que constrangidos por estruturas institucionais ou ideacionais, supostamente foram capazes de calcular os custos de tolerância e de repressão dos oponentes políticos, fazendo, por exemplo, com que a democracia sobrevivesse mesmo em face de fatores desestabilizadores, como iniquidades sociais e superinflação (MAINWARING e PÉREZ-LIÑÁN, 2013).

No caso dos EUA, entendido enquanto um ator relevante para se pensar os efeitos dos impulsos sistêmicos na transição, o suporte desse país aos governos democráticos foi naturalmente facilitado com o colapso da União Soviética, ocorrido já ao final do período aqui estudado, e a consequente perda de força do ideal comunista (MAINWARING, PÉREZ-LIÑÁN, 2005).

Em termos das semelhanças entre as transições, havendo ocorrido nos dois casos, em maior ou em menor intensidade, repressão, perseguição política e excessivo uso de violência, Argentina e Brasil foram diretamente impactados pelas políticas do Presidente Carter de promoção da democracia e proteção aos direitos humanos.

No mesmo período, os EUA intensificaram suas políticas de não proliferação nuclear, defendendo a limitação do acesso de outros Estados ao poder nuclear. Essa inclinação explica, por exemplo, a condenação estadunidense aos acordos de transferência de tecnologia nuclear que o Brasil assinara com a Alemanha ocidental (1975) – seguida pelo gesto de solidariedade

da Argentina, também sujeita às mesmas pressões, expresso através do seu embaixador em Brasília, Oscar Camilión, (GARDINI, 2006).

Estando os dois países sob a égide militar, essa política estadunidense empenhada entre 1977 e 1981, em um momento de aprofundamento das crises econômicas internas dos Estados latino-americanos, aparentemente contribuiu com movimento de Abertura Política no Brasil, assim como com a perda de legitimidade do governo argentino, que se consumaria em 1983, com a derrota nas Malvinas.

Contudo, uma vez consumadas as transições, as tensões para como as políticas pró-democracia dos EUA não foram integralmente superadas. Como sinalizado nos objetivos do Grupo de Apoio e do Grupo do Rio, nos quais, como enfatizado, Argentina e Brasil exerceram o papel de membros cofundadores, após as redemocratizações, aumentou o grau de aversão desses países às políticas intervencionistas estadunidenses na região da América Latina.

A institucionalização dessa tensão crescente através dos grupos citados, bem como a vocalização das preferências regionais por meio de órgãos como a UNCTAD, pode se correlacionar com as inclinações argentinas e brasileiras de um aprofundamento das relações com sua região.

Contudo, ao longo da década de 1980, com o aprofundamento da crise econômico-política nos dois países, a dependência econômica e a conseqüente adoção de uma prática menos ativa para com os EUA – contrastante ao discurso que pregava uma postura ativa e uma aproximação do sul global –, pareceu ser uma ocorrência inevitável, embora indesejável no plano ideacional.

Na verdade, apesar dessas construções discursivas pautadas na necessidade de diminuição da dependência e de afastamento dos EUA em prol de outros parceiros, sobretudo aqueles da América Latina, veiculadas ao princípio dos dois governos democráticos aqui estudados, em momento algum os EUA deixaram de ser um parceiro comercial extremamente relevante às balanças comerciais de Argentina e Brasil.

Mesmo do ponto de vista político, o que se notou foi uma tímida condenação formal à política intervencionista dos EUA na América Central, ao longo da década de 1980, executada especificamente nos foros multilaterais onde esse discurso poderia vir a ser coerentemente recebido.

Em suma, em termos de política externa, ainda que tenha havido um giro de fato de Argentina e Brasil para a América Latina e um aprofundamento da relação bilateral entre os dois Estados – ressaltando que esse movimento já havia se iniciado em ambos os países ainda

durante os governos militares, o que implica não existir necessariamente relação de causa e efeito entre as redemocratizações e a aproximação entre os dois países estudados (FERNÁNDEZ E NOHLAN, 1991; VIDIGAL, 2007) –, no caso da política externa para os EUA, a alteração se deu mais no plano da retórica, marcadamente nos âmbitos dos grupos de Apoio e Rio, do que em práticas de política externa.

No que diz respeito a esses grupos, em conformidade aos objetivos do trabalho, a seção “Redemocratização e inserção em âmbito institucional internacional: histórico dos casos do Grupo de Apoio à Contadora (1985) e Grupo do Rio (1986)” não aspirou a realizar uma análise propriamente dita da atuação desses dois Estados no espaço dos grupos, mas sim apresentar de fato um breve histórico desses dois fóruns, sugerindo uma agenda de pesquisa em conformidade aos modelos de transição e de evolução da política externa em Argentina e Brasil. Nesse sentido, a literatura sobre transição de regimes e a escola de política externa do Realismo Neoclássico, ao contemplarem variáveis nos níveis doméstico e internacional, parecem servir na operacionalização de análises em profundidade.

Uma vez pressupostas peculiaridades nas lógicas de transição em Argentina e Brasil, assim como das suas políticas externas no período analisado, a atuação desses dois Estados nos grupos de Apoio e Rio, parece compor uma parte relevante de estudos que se proponham a analisar a atuação desses países em âmbito internacional, no momento de reinauguração da democracia. Além do mais, como sugerido, os casos dos Grupos da Contadora, de Apoio e do Rio, não foram exaustivamente visitados na literatura latino-americana (CARDOSO, 2013; KLAVEREN, 1990), o que justificaria a relevância de pesquisas nessa seara. Entendendo que ainda são poucos os trabalhos acadêmicos centrados no debate entre regime político e política externa (CERVO, 2008; CÔRTEZ, 2010, DEVOTO e FAUSTO, 2004), parece ser pertinente a delimitação de uma agenda de pesquisa específica.

Como já sugerido, o quadro 2 *Transição à democracia e alguns dos possíveis efeitos em política externa* (p.29), para além de buscar atender aos propósitos da presente pesquisa, foi uma tentativa de proporcionar um direcionamento, de maneira não exaustiva, para outras análises qualitativas, preocupadas em considerar a interação entre forças domésticas e influências internacionais na transição política para a democracia, e suas possíveis consequências em política externa. Ressalta-se que, como demonstrado nos casos de Argentina e Brasil, ainda que algumas das variáveis do quadro 2 possam vir a ser abordadas de maneira quantitativa como, por exemplo, a modernização, o mesmo foi desenvolvido a fim de atender à modalidade de pesquisa qualitativa.

Acredita-se ainda que não necessariamente todas as variáveis reunidas no quadro 2 necessitam ser utilizadas em uma pesquisa qualitativa que deseje pensar os efeitos da transição na política externa, uma vez que as escolhas de pesquisa serão baseadas no desenho metodológico de cada trabalho.

De toda maneira, a utilização da totalidade ou parte das variáveis organizadas, vem reafirmar a política externa como uma *policy* dependente das decisões políticas de um Estado, ou seja, uma variável dependente das alterações do sistema político (FERNÁNDEZ; NOHLEN, 1991).

Além disso, como afirmado, a possibilidade de diferentes variáveis explicativas gerarem os mesmos efeitos em política externa não inviabilizaria, mas sim qualificaria a multicausalidade que deve estar presente em uma análise qualitativa dos efeitos da transição sobre a política externa.

Pressupondo que (1) a transição ocorre em razão de um conjunto de variáveis sistêmicas e domésticas, (2) e que, por outro lado, no RNC a política externa é explicada pelos incentivos sistêmicos e pela interveniência do ambiente doméstico; parece razoável correlacionar a transição com o desenvolvimento da política externa ao longo da mudança de regime.

Alguns pontos abordados ao longo da argumentação ainda devem ser ressaltados. Em primeiro lugar, a aparentemente a resultante da interação entre (1) uma conjuntura interna em Argentina e Brasil que demandava a adoção de novas estratégias para superação da crise e a adequação ao novo regime, e (2) um ambiente internacional que, com a distensão Leste-Oeste, passa a operar em uma lógica Norte-Sul, imperou um novo comportamento dos governantes. Nesse prisma, Alfonsín e Sarney herdaram um legado cultivado ainda sob o regime autoritário, passando a desempenhar de maneira mais enfática que seus precedentes uma diplomacia com maior impacto da figura presidencial. No contexto, a visita presidencial de Figueiredo à Argentina (1980) parece ser um dos principais episódios da relação bilateral travada no marco temporal aqui selecionado, indicando o novo curso das relações argentino-brasileiras, que é confirmado no legado de numerosos acordos e grupos temáticos. Da mesma maneira, merecem destaque a conclusão da questão de Itaipu (1979), que sucede a visita, assim como a representação brasileira dos interesses argentinos em Londres (1983), que também bebe na fonte da concórdia cultivada a partir da aproximação estratégica, ocorrida marcadamente após o evento de 1980.

Da mesma forma, ainda que no período analisado temas de política externa tenham passado a ser discutidos pela sociedade de maneira mais enfática – com maior permeabilidade

de grupos de pressão e da opinião pública veiculada por jornais (FRANCO, 2008) –, a baixa permeabilidade da política externa à população civil parece ser um traço comum aos casos. Ainda que considerando eventos como, por exemplo, as greves nacionais, o movimento Diretas Já!, e a criação da CONADEP, as preferências normativas das elites aparentemente foram os elementos mais assertivos no desenrolar de ambas as transições. Mesmo no caso da nova correlação de forças da Argentina após a transição, seguida pelos julgamentos dos militares, as elites nacionais teriam tido mais impacto no modelo de transição do que as mobilizações de massa.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acuña C.; Smulovitz C.. Militares em la transición argentina: del gobierno a la subordinación constitucional in Anne Pérotin-Dumon: Historizar el pasado vivo en Argentina. 1995.

Archibugi D.; Koenig-Archibugi, M.; Marchetti, R. Global democracy: normative and empirical perspectives. Cambridge University Press, 2012.

Bueno, C.; Cervo, A. História da Política Exterior do Brasil. São Paulo: Ática, 1992.

Busso A. Los vaivenes de la política exterior argentina re-democratizada (1983-2013). Reflexiones sobre el impacto de los condicionantes internos. Estudios Internacionales - Universidad de Chile. 2014; 177: 9-33.

Caplan, S.; Eissa, S. Malvinas en la política exterior argentina: una visión estratégica. Política y Seguridad Grupo de Estudios Internacionales Contemporáneos. 3: 1-15. 2014.

Cardoso, E. Construção da confiança na América Latina: do Grupo de Contadora ao Grupo do Rio (1983-1990). Revista Eletrônica da ANPHLAC, n.15, p. 282-306, jul./dez. 2013.

Cardoso, F; Faletto, E. Dependência e Desenvolvimento na América Latina: Ensaio de Interpretação Sociológica. Rio de Janeiro: Editora LTC. 1970.

Cavarozzi, M; Landi, O. Argentina, crisis y postransición. América Latina Hoy, núm. 2, 1991. 2: 51-64

Cavarozzi, M. Ciclos Políticos na Argentina a partir de 1955 in O'Donnell; Schmitter P; Whitehead L. Transiciones desde un gobierno autoritario. América Latina. Buenos Aires: Paidós. 1998.

Cervo, A. Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros. Saraiva: São Paulo. 2008.

Cisneros, A.; Escudé, C. Historia de las Relaciones Exteriores Argentinas. Disponível em: <http://www.argentina-rree.com/historia.htm>. Acessado em 30 de agosto de 2016. 2000.

Côrtes, O. A Política externa do Governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia. Brasília: FUNAG, 2010.

Dahl, R. Poliarquia: Participação e Oposição. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo. 1997.

Delicia, M. La política exterior de Alfonsín: Cambios y continuidades durante los últimos años del mundo bipolar. VI Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. 2010.

Devoto, F.; Fausto, B. Brasil e Argentina: um ensaio de história comparada (1850-2002). São Paulo: Editora 34. 2004.

El País. Buenos Aires. 10 de ago 1980.

Fausto, B. História do Brasil. São Paulo: EdUSP. 1995.

Fernández, M; Nohlen, D. Democratización y política exterior. análisis comparado en torno a tres casos: Argentina, Brasil y Uruguay. Universidad de Chile: Instituto de Estudios Internacionales. 1991. 94: 229-259.

Franco, G. A política externa do Governo Figueiredo: a abertura democrática e o debate na imprensa – O Brasil e os Estados Unidos, o Terceiro Mundo e o Eixo Regional. Instituto de Relações Internacionais, UNB. 2008.

Frohmann, A. De Contadora al Grupo de los Ocho: el reaprendizaje de la concertación política regional. FLACSO, Chile. Documento de trabalho, 410. 1989.

Gana B., E., Tendencias en la integración latinoamericana. El caso de Argentina, y Brasil. Cone Sur. 1: 5-9. 1988.

Gardini, G. Making Sense of Rapprochement between Argentina and Brazil, 1979-1982. Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe. 80: 57-81. 2006.

Gazeta Mercantil. São Paulo, 13 mai 1980.

Grupo do Rio. Documentos do mecanismo permanente de consulta e concertação política. Brasília: FUNAG, 1995.

Huntington, S. A Terceira Onda: Democratização no Final do Século XX. Editora Ática, 1994.

Jaguaribe, H. Dependencia y autonomía en América Latina, in Jaguaribe, H; et al. La dependencia político-económica de América Latina. México: Siglo XXI. 1969.

Jornal de Brasília. Brasília, 3 mai 1980.

Jornal de Brasília. Brasília, 7 jan 1983.

Keohane R; King, G; Verba S., Designing Social Inquiry. Princeton University Press. 1994.

Klaveren, A. Democratización y política exterior: el acercamiento entre Argentina y Brasil. Afers Internacionais.18: 13-44. 1990.

Lafer, C. A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira. São Paulo: Ed. Perspectiva, 2004.

Levitsky, S. Transforming labor-based parties in Latin America: the argentine justicialista party in comparative perspective. Kellogg Institute. Working paper. 2001.

Lijphart A. Comparative Politics and the Comparative Method. The American Political Science Review. 65, No. 3: 682-693. 1971.

Lobell, E; Ripsman M; Taliaferro W. Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy. Cambridge University Press. 2009.

Lobell, E. Threat assessment, the state, and foreign policy: a neoclassical realist model. In Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy. Cambridge University Press. 2009.

Mainwaring, S.; Pérez-Liñan, A. Democracies and dictatorships in Latin America : emergence, survival, and fall. Cambridge University Press. 2013.

Mainwaring, S.; Pérez-Liñan, A. Latin American Democratization since 1978: democratic transitions, breakdowns and erosions. In: Mainwaring; Hagopian. The Third Wave of Democratization in Latin America. Cambridge U. Press. 2005.

Mainwaring, S.; Scully, T., Introduction, in Mainwaring and Scully, eds., Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America. Stanford University Press. 1995.

Mainwaring, S. The Transition to Democracy in Brazil. Kellogg Institute. Working paper #66. 1986.

Marengo, A. Devagar se vai ao longe? a transição para a democracia no brasil em perspectiva comparada. In: Melo, C; Sáez, M. A democracia brasileira. balanço e perspectivas para o século xxi. Editora UFMG. 2007.

Merke, F.; Tokatlian, J. Instituciones y actores de la política exterior como política pública. *in* Acuña C. Dilemas del Estado argentino: Política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI . 1ª ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2014.

Martins, L. A “liberalização” do regime autoritário no Brasil in O’Donnell; Schmitter P; Whitehead L. Transiciones desde un gobierno autoritario. América Latina. Buenos Aires: Paidós. 1998.

Mazzei, D. Reflexiones sobre la transición democrática argentina. PolHis. 2011. 7: 8-15.

Miranda, R. Políticas exteriores de la Argentina entre la coherencia y el contexto. Políticos, N° 1, Santa Fé, Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Santa Fé. 2003.

O’Donnell G.; Schmitter P; Whitehead L. Transiciones desde un gobierno autoritario. América Latina. Buenos Aires: Paidós. 1998.

O Estado de São Paulo. São Paulo, 11 nov 1979.

O Estado de São Paulo. São Paulo, 28 dez 1979.

O Estado de São Paulo. São Paulo, 7 mai 1980.

O Estado de São Paulo. São Paulo, 14 ago1981.

O Estado de São Paulo. São Paulo, 29 dez 1983.

Panebianco, A. Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos. São Paulo: Martins Fontes. 2005.

Peña F. Perspectivas de las Relaciones entre la Argentina y el Brasil: Algunos Apuntes. Estudios Internacionales [Santiago]. 1982. 571: 31.

Przeworski, A. Democracia e Mercado: reformas política e econômicas no Leste Europeu e na América Latina. Rio de Janeiro: Dumará distribuidora. 1994.

Putnam, R. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games". International Organization. 1988; 42: 427-460.

Rose, G. Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. The Johns Hopkins University Press. 51: 144-72. 1998.

Saraiva, M.; Tedesco, L. Argentina e Brasil: políticas exteriores comparadas depois da Guerra Fria. Revista Brasileira de Política Internacional. 44 (2): 126-150. 2001

Sartori, G. Concept Misinformation in Comparative Politics. American Political Science Review. 1970.

Stoner, K.; McFaul, M. Transition to democracy: a comparative perspective. Johns Hopkins University Press. 2013.

Venugopal, R. Neoliberalism as Concept. London School of Economics and Political Science. Economy and Society, vol.44, nº 2. 2015.

Vera, C. Argentina al final de la Guerra Fría: la política exterior del gobierno de Raúl Alfonsín. Revista Enfoques. 12 (20): 31-50. 2014.

Vidigal, C. Relações Brasil-Argentina: a construção do entendimento (1962-1986). Tese, UNB. 2007.

Zakaria, F. Realism and Domestic Politics: A Review Essay. International Security, Vol. 17, No. 1. Cornell University Press, 1991.

Walton, M. Neoliberalism in Latin America: Good, Bad, or Incomplete?. Latin American Research Review, vol. 39, nº 3. 2004.

Waltz, K. Theory of International Politics. New York. 1979.