

# **Uma ideia de comunidade de segurança Brasil-Argentina: poder e interdependência na ordem global dos anos 1970-1980**

A Brazil-Argentina security community idea: power and interdependence during the 1970-1980s world order

**Bruno Valim Magalhães<sup>1</sup>**

## **RESUMO**

*A partir do modelo de comunidades de segurança, avaliamos as forças conjunturais que levaram à inflexão das políticas exteriores e de segurança bilaterais brasileira e argentina entre os anos 1970 e 1980, propiciando o desenvolvimento de uma comunidade de segurança entre os dois. Nossas conclusões são que Brasil e Argentina já seriam uma comunidade de segurança nascente nos governos Sarney-Alfonsín.*

**Palavras-chave:** segurança regional, redemocratização, política externa brasileira e argentina

## **ABSTRACT**

*Employing the security communities' model, we evaluated the leading juncture forces that inflexed Brazilian and Argentine foreign and bilateral security policies during the 1970s and the 1980s precipitating the development of a security community between the two countries. Our conclusions reflect a condition of a nascent security community during Sarney and Alfonsín's administrations.*

**Key-words:** Regional Security, Re-democratization, Brazilian and Argentine Foreign Policies

## **INTRODUÇÃO**

A escassez de guerras interestatais na América do Sul constitui-se um desafio aos analistas e às teorias das Relações Internacionais. Esse fato específico de nosso subcontinente provém-nos com um campo fértil para pensar sobre a natureza e as forças sociais que sustentam ou minam as comunidades de segurança (HURRELL, 1998; WÆVER, 1998). Explicações àquela escassez poderiam seguir teorias internacionalistas recorrentes e previsíveis, como realismo, neorrealismo, liberalismo e neoinstitucionalismo (VAZ, 2002), mas estas não são suficientes. As teorias das Relações Internacionais não dão conta, sozinhas,

---

<sup>1</sup> Mestrando em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília, bolsista do CNPq e estagiário de pesquisa na unidade *Social Protection Gateway* do *UNDP's International Policy Centre for Inclusive Growth*, em Brasília-DF, Brasil. brunovm@live.com.

de avaliações empiricamente delineadas se abrem mão da inteligência histórica que preenche seus modelos (TRACHTENBERG, 2006).

Além do mais, entendemos que o funcionamento normal dos sistemas interestatais modernos é, tanto holístico e materialista, quanto socialmente construído e idealista (WALLERSTEIN, 2008). Ou seja: é presente uma sobreposição de uma lógica de poder e interdependência e de uma metodologia histórico-construtivista (ADLER, 2005; ADLER, GREVE, 2009). Aquela lógica com pressões de homeostase e esta metodologia movendo-se em uma direção longe do equilíbrio original e dirigindo-se a um novo (WALLERSTEIN, 2008): uma comunidade de segurança (DEUTSCH, 1969; ADLER, BARNETT, 1998).

São esses entendimentos, o de evolução histórica-sistêmica e o de mudança nas lógicas de equilíbrio holístico interestatal que buscamos avaliar aqui ao focar dois aspectos específicos: i) forças que sustentam a precipitação de comunidades de segurança nascentes; e ii) o caso específico disso entre o Brasil e a Argentina nos anos 1970-1980. Este trabalho está desenhado de forma a avaliar questões ligadas a esses temas, buscando visualizar tanto a dinâmica de política interna de cada um dos países, quanto as diferentes estratégias efetivadas por Brasília e Buenos Aires em suas relações bilaterais. Observamos o cenário de repositionamento global do final da Guerra Fria e do decaimento dos regimes de exceção em ambos os países, e o que levou à inflexão do equilíbrio entre os dois, evoluindo ao desenvolvimento de uma comunidade de segurança nascente.

Para tanto, este estudo está divido em quatro partes mais uma conclusão. Na primeira parte, enunciamos nosso marco teórico e inscrevemos o modelo de comunidade de segurança no artigo. Continuando na segunda seção, traduzimos isso na metodologia *path-dependent*, explicando os pontos de apoio nas conjunturas críticas históricas das políticas exteriores e suas sequências reprodutivas, por meio do uso ilustrativo da história da relação bilateral em segurança argentino-brasileira nos anos 1970-1980. Na terceira parte, aplicamos isso às relações entre os vizinhos, inventariando as décadas citadas e estimando as conjunturas críticas, ao fazer análises e avaliações parciais. Na quarta seção, praticamos o mesmo, mas buscando a síntese específica do período José Sarney-Raúl Alfonsín por meio de sequências reprodutivas. Finalmente, reunimos

nossas conclusões parciais e fazemos nossa avaliação final sobre o argumento exposto acima.

### **A ideia de uma comunidade de segurança**

Como colocado na introdução, as comunidades de segurança não se baseiam apenas nas limitações à capacidade de poder, ou no equilíbrio da balança de poder, como preveem os realistas e neorrealistas. Tampouco se embasam apenas nos interesses otimizados e instrumentalizados nas instituições, como propõem os liberais e neoinstitucionalistas (HURRELL, 1998). As comunidades de segurança, como instituições (ADLER, BARNETT, 1998), não ignoram essas abordagens teóricas, vão além dessas conceituações materialistas do *mainstream*.

É esse “ir além” que possibilita **conceituar as comunidades de segurança** como resultado dependente da ideia das expectativas seguras de mudança pacífica (ADLER, BARNETT, 1998), sintetizando-as como: **a situação em que os grupos de pessoas estão integrados em uma comunidade e têm a certeza de que não resolverão suas discórdias com o uso da força física, mas as resolverão de alguma outra forma que não a guerra** (DEUTSCH, 1969). Dessa maneira, vê-se um amálgama entre esta mudança ideacional (KOWERT, LEGRO, 1996) e aquelas forças materialistas da balança de poder (COX, 1981). Portanto, podemos assumir que as comunidades de segurança, então como instituições multilaterais com esse princípio dependente de conduta geral (RUGGIE, 1993), são um *mix* entre ações socialmente construídas (RUGGIE, 1993) e ferramentas calculadas (MARTIN, 1993) de interação entre os Estados autointeressados (ADLER, BARNETT, 1998).

Essa linha construtivista destaca a importância dos interesses e a relevância de forças ideacionais nas quais os interesses dos Estados são construídos e redefinidos (HURRELL, 1998). A combinação desses dois elementos, o materialista e o idealista, sobrepõem-se sem se eliminar (ADLER, GREVE, 2009). Isso leva a um *path-dependence* evolucionário de carga histórica e que segue uma escala temporal (ADLER, BARNETT, 1998), conforme será explicado na próxima seção.

Assim, teoricamente conceituadas as comunidades de segurança, é necessário esclarecer qual é a fase da construção de uma comunidade dessas que

iremos avaliar neste trabalho em relação ao Brasil e à Argentina. Emanuel Adler e Michael Barnett (1998) tratam as comunidades como um processo sócio-histórico em três etapas, ao contrário de Karl Deutsch (1969), que as estuda como uma breve cadeia causal sem estágios definidos.

Adler e Barnett trazem, portanto, as três etapas da seguinte forma: 1º) condições precipitantes; 2º) fatores que conduzem ao desenvolvimento de confiança mútua de identidade coletiva; 3º) condições necessárias para que haja as expectativas seguras de mudança pacífica. Segundo os idealizadores dessa modernização do modelo de Deutsch, é na fase terceira que a comunidade de segurança se matura. Como nosso objetivo geral é estimar as forças sociais que sustentaram ou minaram o nascimento de uma comunidade de segurança entre Brasil e Argentina, nosso estudo se foca nos estágios primeiro e segundo.

Especificamente, os elementos do 1º estágio são: os fatores exógenos e endógenos que levam os Estados a começar a orientar-se em direção à expectativa de coordenar suas relações para vantagens mútuas, a partir da lógica da anarquia embasada na balança de poder (BUZAN, JONES, LITTLE, 1993; ADLER, GREVE, 2009). Não há, nesse momento, a expectativa de que esses encontros iniciais e atos de cooperação produzam confiança ou identificações mútuas, mas há a expectativa de mais interações construtivas. Os fatores exógenos e endógenos que levam os Estados à inflexão de política exterior são elementos de conjuntura crítica de mudanças no ambiente social e de suas interpretações; mudanças de paradigmas tecnológicos; e novas ameaças externas.

Consecutivamente, os elementos do estágio 2º são: desenvolvimentos de confiança mútua e identidade coletiva baseadas na estrutura de poder e conhecimento e nos processos de transações, organizações e aprendizado social. Aqui, são os legados gerados por uma conjuntura crítica que causam a inércia em direção a novos resultados (MAHONEY, 2000). Poder e interdependência atingem o momento mais delicado de geração de cooperação e discórdia (KEOHANE, NYE, 1997), os quais, por uma sequência institucionalizada que se reproduz, podem mudar o comportamento e as identidades dos Estados envolvidos no processo (KOWERT, LEGRO, 1996).

Importante destacar que para Adler e Barnett (1998) os resultados causais giram em torno de práticas sociais carregadas de elementos históricos que podem

ser unidos à teoria campo da segurança. Assim, tomamos que o **conceito do que é segurança** deixa de ser uma simples percepção de uma ameaça à manutenção imediata da integridade física do ator das Relações Internacionais (WALT, 1991) para **segurança é uma prática de enquadramento de questões**; prática que trata a política para além das regras do jogo estabelecidas (BUZAN, WÆVER, DE WILDE, 1998). Enquadra-se uma questão como securitizada não necessariamente porque haja uma ameaça existencial real, mas porque foi apresentada, foi aceita socialmente como tal (SAINT-PIERRE, 2012).

Tratar a teoria da segurança como prática social e não como percepção é importante em nosso trabalho porque, com isso, pode-se ver que ela é evolutiva, da mesma forma que a História. Assim, buscamos movimentos dinâmicos de construção e rearranjos que respondam a mudanças dentro do sistema internacional; mudanças as quais são largamente influenciadas pela História e seus legados em momentos críticos (MAHONEY, 2000; ADLER, 2005). São nesses movimentos homeostáticos em que se pautam as experiências e consciência sociais dos indivíduos (WENDT, 2015) que compõem os atores principais das Relações Internacionais: os Estados (MARTINS, 2002).

## **Método de rearranjos e reprodução**

Como já exposto, propomo-nos a modular nossa análise por meio do uso da História aliada às teorias das Relações Internacionais. Para tanto, dois instrumentos metodológicos pertencentes à história comparada estarão presentes neste trabalho: as *conjunturas críticas* e o *path-dependence*. O primeiro é uma ferramenta largamente usada na Ciência Política conhecida por *process-tracing* (COLLIER, COLLIER, 1991), a segunda é presente na Sociologia e na Economia Política (MAHONEY, 2000). Não se pode tratar, contudo, este trabalho como multimétodos, pois os dois instrumentos não são conflitantes e fazem parte de um mesmo ferramental, cuja diferença é a direção temporal da análise (DAUBJERG, KAY, 2015).

Sobre as *conjunturas críticas*, a sua lógica se estrutura em torno da concepção de que elas são momentos encerrados em um hiato temporal específico, durante o qual as mudanças geram um legado singular (COLLIER, COLLIER, 1991). Esses legados das *conjunturas críticas* são importantes ao *path-dependence* porque

esses elementos históricos serão a inflexão contingente que deslancham uma sequência reprodutiva precipitante de uma comunidade de segurança.

Explicando-nos, temos que sequência reprodutiva pode ser entendida como uma cadeia na qual um evento inicial, ou legado proveniente de uma *conjuntura crítica*, coloca em movimento, rearanja, (ADLER, 2005), uma sequência superior de reproduções institucionais contingentes, com base utilitária, cálculo de poder e legitimação de ações a esse evento, a esse legado. Mas é importante frisar: esse rearranjo não poderia ser antecipado ou previsto metodologicamente por uma teoria (MAHONEY, 2000).

Por isso, segundo essa vertente *path-dependent*, a inflexão contingente tem dificuldade de prever os resultados de sua sequência temporal. Assim, justifica-se o *path-dependence* ter como foco: investigar os conjuntos menores de variáveis intervenientes de um processo causal, através dos quais os legados das *conjunturas críticas* produzem resultados finais em etapas reprodutivas (MAHONEY, 2000).

Essa exposição, além de elucidativa do método, é a justificativa do porquê de não trabalharmos com uma hipótese, mas valermos-nos de um argumento. Não sabemos o final de nossa sequência e não estamos em busca da variável dependente e de seus resultados. Mas buscamos as intervenientes. Dessa forma, não pretendemos testar algo. Pretendemos avaliar e estimar as forças sociais que sustentaram ou minaram as condições precipitantes de uma comunidade de segurança entre Brasil e Argentina

## **Poder e interdependência entre Brasil e Argentina nos regimes de exceção**

As relações Brasília-Buenos Aires entre 1973 e 1989 foram da alta rivalidade à retomada incipiente do bom entendimento mútuo (SPKETOR, 2002). Consequentemente, a ideia de uma comunidade de segurança entre esses países era um juízo longe de ser concatenado. Existia receio por parte argentina das relações do Brasil com os Estados Unidos; havia uma disputa por influência sul-americana por Brasil e Argentina; existiam atritos desenvolvidos entre o Itamaraty e o San Martín sobre os usos hidroelétricos da bacia do Paraná, cujo ápice se deu na questão de Itaipu-Corpus; e existia uma rivalidade entre esses dois Estados em

questões nucleares, embora esta já fosse visível desde antes do período o qual nos propomos a estudar.

Essas tensões ressonaram fortemente, além da rivalidade historicamente construída, devido ao forte crescimento econômico que vivia o Brasil até 1973, o qual reascendeu o discurso de “Brasil potência” do general Emílio Médici (BARBOZA, 1992), ainda que revivendo em algumas ações uma vertente mais pragmática - *Realpolitik*<sup>2</sup>, da política exterior brasileira em detrimento ao ideário de potência (MELLO, 1996). Esse fator da “potência” era reverberado na busca brasileira por uma “relação especial”, com os Estados Unidos, a qual se “revelaria” aos outros sul-americanos como uma espécie de “cavalo de Troia” do imperialismo americano no subcontinente (HURRELL, 1998). Instrumentalizado no que ficou conhecido como “subimperialismo brasileiro” (CERVO, RAPPOR, 1998).

Finalmente, a rivalidade argentino-brasileira era vista por ambos os protagonistas através de um prisma doutrinário geopolítico hobbesiano (COUTO E SILVA, 1967). Do lado brasileiro, as conversas versavam sobre o receio do Brasil como forjando: “fronteiras móveis”, “plataformas de expansão” e “vocação à grandeza” (COUTO E SILVA, 1967; BANDEIRA, 1995), corroborando com o “Brasil potência” de Médici.

Do lado argentino, a resposta não poderia ser menos geopolítica: com um pronunciado nacionalismo territorial que pensava em uma “dispossessão” territorial quase “mitológica” (ESCUDÉ, 1988) em detrimento da ascensão do “Brasil potência” que buscava conquistar o *heartland* platino em função de seu crescimento econômico acelerado (BARBOZA, 1992): a região de Sete Quedas com a construção de barragens (CÔRTES, 2010). Evidencia-se isso, por exemplo, até no Paraguai, país na sobreposição da influência brasileira e argentina (VIZENTINI, 1998), com relatos do embaixador do Brasil no Paraguai à época (BARBOZA, 1992, p.91), quem afirma que “até a construção de uma estrada que nos ligasse ao Paraguai poderia ser mal interpretada”. O Planalto e o Itamaraty deveriam convencer “que o Brasil não tinha desígnios de dominação”.

Essa vertente geopolitizada e territorializada da região seria materializada com a Guerra das Malvinas (HURRELL, 1998) e com a crise da fronteira Brasil-

---

<sup>2</sup> Henry Kissinger conceitua Realpolitik como sendo uma política exterior baseada em avaliações de poder e interesse nacional. Ver em: KISSINGER, Henry. *Diplomacy*. Nova York: Simon and Schuster, 1994.

Paraguai, na região Sete Quedas. Este último foi pragmaticamente um “litígio que seria fisicamente submerso sob as águas de Itaipu” (BARBOZA, 1992, p.85). Uma demonstração de que o Brasil possuía não somente problemas *nas* fronteiras, mas também *de* fronteiras. Contrariando a própria construção discursiva do Itamaraty (CÔRTES, 2010) e reforçando nossa teorização da segurança como prática e não como percepção e de algumas ações próximas a um *Realpolitik* pelo Brasil.

Sobre a questão de Itaipu, uma hipótese é que se chegaria a uma coordenação entre Brasília e Assunção na qual a usina serviria para a inserção do Paraguai e legitimação do regime do general Alfredo Strossener, por meio de uma diplomacia pendular de barganha entre Brasil e Argentina. Outro ponto seria o interesse brasileiro em desencadear uma política de construção de barragens nos rios platinos para superar a questão de conflitos de fronteiras com o Paraguai, legitimando sua ação e minando uma possível resposta argentina (VIZENTINI, 1998). Além do fato de Itaipu ser destinada a suprir as crescentes demandas elétricas do centro-sul brasileiro (BARBOZA, 1992).

Entretanto, as respostas argentinas não foram equacionadas ao pragmatismo brasileiro. As leituras do San Martín e da Casa Rosada foram de base geopolítica, na qual o Brasil estava determinado a ter influência máxima na América do Sul, impedindo a Argentina de construir sua usina de Corpus, à jusante de Itaipu; e de o Brasil “imaginar poder inundar o nordeste argentino em caso de uma ruptura da barreira” (BARBOZA, 1992, p.120). As respostas de Buenos Aires a isso foram desde trocas de comunicados oficiais, fechamento de rotas de comércio transcontinental, a, até mesmo, moções na Assembleia Geral das Nações Unidas contra o Brasil (BANDEIRA, 1995).

Finalizando o nadir de nossas relações, deve ser ressaltado o tema da energia nuclear. Com o golpe argentino de 1976, sob o general Jorge Videla, a política nuclear passou a ser considerada estrategicamente central. O orçamento da Comissão Nacional de Energia Atômica argentina comprometeu 50% do orçamento argentino com isso (FÜLLGRAF, 1988). Os esforços argentinos caminhavam rumo ao domínio do ciclo do combustível nuclear civil e avançando em direção à arena nuclear militar. Assim, no final de 1983, a Argentina conseguia dominar o ciclo completo, havendo indícios de que o que a impedia de fabricar a bomba era apenas uma decisão política (ALBUQUERQUE, 1996).

Do lado brasileiro, de maneira similar, seguiu-se a política dos generais Médici e Golbery do “Brasil potência”. Entretanto, o programa nuclear brasileiro só teve uma definição com o governo do general Ernesto Geisel, quem propunha a implantação de uma indústria nuclear no Brasil em até dez anos, compreendendo um grande projeto de nove usinas geradoras de energia elétrica, bem como a compreensão completa do processo do ciclo de enriquecimento de urânio. Brasília, apesar do discurso de “potência”, afirmava estar buscando apenas os fins civis do nuclear (VIZENTINI, 1998; GERALDO, 2012).

Tudo isso levava a um pessimismo que conduzia a pouco avanço nas relações Brasil-Argentina e que ainda era reforçado pela crise da dívida externa latino-americana, que estourou em 1982, concomitante com a Guerra das Malvinas, e que fez os países verem que o condicionante externo era tão brutal, que as saídas individuais seriam dificultadas (ROMERO, 1988). Entretanto, esse pessimismo também iniciaria a inflexão em suas relações. Alguns veem esses dois elementos mais como integrantes da conjuntura crítica da evolução das políticas externas do que como apenas elementos geopolíticos conflitivos (BANDEIRA, 1995; ESCUDÉ, 1988; BERNAL-MEZA, 2002).

É nesse contexto que podemos localizar as mudanças de relações de poder para relações mais interdependentes por cálculo de projeção e restrição de ação (IKENBERRY, 1998/99). Do lado argentino, após o ponto mais baixo das relações, com o caso de Itaipu, viu-se um processo de dessecuritização pela procura de Buenos Aires em ter melhores relações com Brasília, em vista do reconhecimento do governo do general Videla de fragilidades domésticas e externas e de busca por reinserção internacional (ROMERO, 1988).

Do lado interno, tem-se que a Argentina apresentava dificuldades em três frentes: a concentração demográfica nas províncias portenha, pampeanas, e do Litoral; a dificuldade financeira, derivada da administração macroeconômica em um paradigma desenvolvimentista (CERVO, RAPOPORT, 1998). Mas na Argentina viu-se um efeito contrário ao Brasil: um excessivo privilégio do setor agropecuário e uma forte desindustrialização nacional (LLADÓS, GUIMARÃES, 1996).

As inflexões dessecuritizadoras argentinas em relação ao vizinho vêm, sobretudo, após a derrota nas Malvinas e o algum auxílio que o Brasil lhe prestou militarmente e diplomaticamente, mantendo, contudo, sua “neutralidade não

eqüidistante<sup>3</sup>" (MELLO, 1996); a deterioração máxima das relações com o Chile, referentes ao Canal de Beagle; e a aceitação de Videla de que as relações de capacidades materiais pendiam a balança para o lado brasileiro expressivamente (BANDEIRA, 1995; CERVO, RAPOPORT, 1998; LLADÓS, GUIMARÃES, 1996).

Do lado brasileiro, após os choques do petróleo e a administração Jimmy Carter, ficava claro que a relação especial Brasília-Washington não existia. Isso, somado aos cortes em auxílio militar de Carter a ambos os países sul-americanos, devido aos direitos humanos, tornou o receio argentino do subimperialismo brasileiro desatualizado e irrelevante (BANDEIRA, 1995; LLADÓS, GUIMARÃES, 1996). Assim, o Brasil percebe que seu discurso geopolítico securitizador, inspirado no general Golbery, só fazia afastar a Argentina do processo de ascensão do Brasil, isolando-nos na América do Sul, em um momento no qual Brasília se viu sem seu almejado parceiro especial (HURRELL, 1998).

Um dos exemplos de tentativa de "boa vizinhança calculada" brasileira é quando o Brasil, a partir de 1984, passa a comprar *commodities* argentinas de maneira preferencial, sobretudo seu trigo e petróleo, quando a União Soviética, até então uma parceira preferencial da Argentina, deixa de comprar produtos desta devido às mudanças estruturais e conjunturais em Moscou (BERNAL-MEZA, 2003). Nesse momento, o chanceler argentino, Dante Caputo, chega a mencionar que a relação Brasil-Argentina seria "*inmejorable*" (CÔRTES, 2010, p.120).

Viu-se, então, uma sucessão de eventos que buscavam mudanças e adensamento das relações bilaterais, ainda em seu momento mais obscuro. Em 1978, Brasil e Argentina fizeram exercícios conjuntos entre suas Marinhas, exercícios conhecidos por FRATERNO. Em 1979, seria assinado o acordo tripartite em relação à Itaipu (HURRELL, 1998) e no, ano seguinte, era proposto um gasoduto para abastecer o Sul do Brasil com gás argentino. Mostrando, portanto, tanto a superação geopolítica quanto a continuação da cooperação da compra de *commodities* argentinas (CAMPBELL ET AL., 1999). Em 1980, o general João Figueiredo fez visita oficial a Buenos Aires, a primeira de um presidente brasileiro desde 1935. A retribuição dessa visita a Brasília, pelo general Videla, foi feita ainda em 1980 (BANDEIRA, 1995).

---

<sup>3</sup> Porque o Brasil, embora tivesse ajudado a Argentina, não poderia deixar minar suas relações com a Europa nem permitir uma rápida vitória argentina, porque isso poderia afetar os interesses do Brasil no Atlântico e no Prata (MELLO, 1996).

O que houve foi o resgate das características sociais das relações bilaterais cooperativas e as interlocuções densas que ocorriam entre Getúlio Vargas e Juan Perón e entre Jânio Quadros e Arutro Frondizi (CÔRTES, 2010). Nada novo era criado entre os dois vizinhos. Reavivou-se, por cálculo, a busca tanto por um novo equilíbrio homeostático quanto por uma linguagem comum e a tentativa de mudanças na estrutura e no processo das relações bilaterais (HURRELL, 1998). Havia a busca por dar conteúdo palpável a tais entendimentos, até então circunscritos ao plano imaterial dos discursos (CAMPBELL ET AL., 1999).

Isso faz a caracterização dos elementos da fase 1<sup>a</sup> da construção de uma comunidade de segurança, já apresentados: “os Estados buscam olhar em direção um ao outro e tentam coordenar suas políticas para seu ganho mútuo”, depois de viver as “condições precipitantes” de mudanças nas interpretações da realidade social, práticas de segurança e enquadramento de ameaças e modificações conjunturais na economia e na sociedade (ADLER, BARNETT, 1998, p.38).

### **Consolidação da conjuntura crítica sob Sarney e Alfonsín**

Assim, percebe-se que das águas de Itaipu e da “corrida nuclear” entre Argentina e Brasil emergiram uma espécie de *Realpolitik* em um momento quando os dois países em regime de exceção calcularam que poderiam maximizar seu *status quo* (MELLO, 1996). Entretanto, os quadros domésticos do sistema mundial precipitaram as conjunturas críticas que levaram a uma inflexão disso (BERNAL-MEZA, 2003). Somado a esse conjunto, é importante destacar o papel do processo redemocratizante e da reformulação de regimes internacionais, como o acordo nuclear, e reação institucional que se daria a partir dos anos 1985 entre José Sarney e Raúl Alfonsín (CÔRTES, 2010), que culminarão no MERSCOUL (VAZ, 2002), que apesar de ter objetivos econômicos, tinha fortes implicações políticas na reaproximação e como sequência reativa às inflexões argentino-brasileiras (BANDEIRA, 1995), levando à “superação final” da hipótese de conflito, às *expectativas seguras de mudança pacífica*, entre os dois vizinhos nas gestões de Carlos Menem e Fernando Collor (ESCUDÉ, 2009).

Como já dito, a reaproximação Buenos Aires-Brasília emparelhou-se com as distensões da Guerra Fria. Para o Brasil e a Argentina, esse período histórico foi

marcado pela busca da restauração democrática e por esforços para retomar o crescimento econômico, seriamente comprometido pela crise da dívida e pela hiperinflação. (HIRST, 1998; HURRELL, 1998). Para a Argentina, especificamente, a busca de uma estratégia de “autonomia pela integração” (VIGEVANI ET AL., 2003) era uma heurística que favorecia a reinserção desse país nas relações internacionais, contribuindo tanto para a superação das hipóteses de conflito quanto para a consolidação da democracia (ROMERO, 1988). No Brasil, embora esse termo só fosse ser empregado a partir de Fernando Henrique Cardoso, nós interpretamos seus primeiros contornos já no governo Sarney, pela busca de objetivos similares (CÔRTES, 2010).

Na seara nuclear, em 1985, assinam os presidentes Sarney e Alfonsín, a Declaração Conjunta sobre Política Nuclear, assinada no mesmo dia que a Declaração de Iguaçu, celebrando a integração física entre ambos os países. Com isso, ambos os chefes de Estado expressaram sua convicção de que a ciência e a tecnologia nucleares tinham importância basilar no desenvolvimento econômico e social (BERNAL-MEZA, 2003; CÔRTES, 2010). Assim, os presidentes criam um grupo de trabalho conjunto promovendo o desenvolvimento tecnológico-nuclear para fins exclusivamente civis e pacíficos (GERALDO, 2012). Disso surgiria uma iniciativa notável quando se retoma a rivalidade dessas décadas estudadas: a ABACC – Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de fins nucleares, criada em 1991.

A partir daí vê-se que o processo de cooperação, traduzido em coordenação política, não apenas em matéria nuclear, foi além, solidificando nossa conjuntura crítica e avançando sob os pontos da 2<sup>a</sup> fase, apresentados em nosso marco teórico. A partir de 1985, o que se viu foi uma relação intensa entre Alfonsín e Sarney. Entre idas e vindas de Buenos Aires e Brasília, esses dois presidentes se visitaram muito acima da somatória histórica (CÔRTES, 2010). O que propicia um grande aprendizado social processual e geração de conhecimento estrutural, que “nunca se viu na história da diplomacia latino-americana” (ROMERO, 1988, p.39), típico da fase 2<sup>a</sup> de uma comunidade de segurança nascente.

Sobre essa segunda fase, tem-se que é necessário cumprir pontos como o poder estrutural e processos de transação e de organização. Sobre o poder, viu-se que a redemocratização levou nossos países a inflexionarem suas visões do outro e

sua maneira de agir externamente (ALBUQUERQUE, 1996). Havia sempre uma busca por legitimação um no outro e uma superação das leituras militaristas geopolíticas de política exterior que mudam as relações de poder (BERNAL-MEZA, 2003), como já vistas, do *Realpolitik* para a interdependência (BUZAN, LITTLE, JONES, 1994).

Um exemplo disso é a construção de uma ponte ligando fisicamente os dois países, a ponte Tancredo Neves, entre Foz do Iguaçu e Puerto Iguazú, a primeira depois da entre Uruguaiana e Paso de los Libres, inaugurada em 1947. Além disso, é importante o simbolismo da construção de confiança que marcou as visitas de Sarney às instalações nucleares argentinas e a retribuição de Alfonsín de ir à Itaipu e aonde seriam instaladas as usinas de Angra (BERNAL-MEZA, 2003). A fotografia tirada em Itaipu, posando em conjunto Sarney e Alfonsín, é tida, ao menos pela literatura mais oficial, como icônica desse processo de mudança pelo legado histórico ali retratado (CÔRTES, 2010).

Entretanto, mais do que aproximação, Sarney e Alfonsín pretendiam ir além. Especialmente Sarney. O par brasileiro pretendia elevar nosso entendimento abrangendo um inúmero de áreas temáticas se baseando no que à época constituía-se como a Comunidade Econômica Europeia (CÔRTES, 2010), derivada do Tratado de Roma, que tivera como pilar decisório o binômio da segurança continental (MARTINS, 2002): a França e a Alemanha, as quais passaram por processo de conjuntura crítica e persistência institucional após a II Guerra (WÆVER, 1998). Esse entendimento seria consolidado com o MERCOSUL, em 1994, com o Tratado de Assunção (VAZ, 2002). Cobrindo, assim, os dois últimos pontos restantes da 2<sup>a</sup> fase do desenvolvimento de uma comunidade de segurança: poder estrutural e processos de transação e de organização.

## **Considerações finais**

Hoje, muitas críticas são feitas às relações Brasil-Argentina, sobretudo às comerciais e às tocantes ao MERCOSUL, tido como ineficaz na perspectiva utilitarista das teorias de integração regional europeias e um dos resultados do processo de construção de uma comunidade de segurança. Nós, como avaliado ao longo deste trabalho, buscamos mostrar, ao contrário, que a reaproximação

argentino-brasileira foi fruto de uma aproximação política. Primeiramente, calculada em base de poder, pela busca de reinserção internacional, pela tentativa de reequilíbrio interno e legitimação dos processos redemocratizantes.

Em segundo plano estavam as forças históricas que não podem ser ignoradas, porque os países já possuíam relações anteriores aos governos aqui tratados e apenas resgataram e deram novos delineamentos às pressões e impulsos dessas forças. Voltando, assim, ao que expusemos na introdução: que o funcionamento normal de qualquer sistema histórico é tanto holístico como realista. Na lógica de poder e interdependência, portanto, com pressões de homeostase. Como é histórico-construtivista. Movendo-se em uma direção longe do equilíbrio original e se dirigindo a um novo: uma comunidade de segurança.

O desenvolvimento de uma comunidade de segurança entre Brasil e Argentina pode ser questionável, no século XXI, como trazido na introdução, por fatores novos, como a instabilidade da segurança pública, mas aqui mostramos que tal comunidade é um processo e não um *outcome* booleano e demonstramos que as forças sociais que sustentam esse processo estavam presentes e determinadas a mover o equilíbrio dos países a uma nova homeostase, atendendo não somente aos requerimentos do modelo teórico quanto atendendo às condições histórico-sociológicas de conjunturas críticas, que coadunam com as condições precipitantes, e sequência reativa, que segue em paralelo com os desdobramentos típicos da 2<sup>a</sup> fase do desenvolvimento dessas comunidades.

## REFERÊNCIAS

ADLER, Emanuel. *Communitarian International Relations: The Epistemic Foundations of International Relations*. London, New York: Routledge: 2005.

ADLER, Emanuel; BARNETT, Michael. *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998

ADLER, Emanuel; GREVE, Patricia. "When security community meets balance of power: overlapping regional mechanisms of security governance". *Review of International Studies*, Vol. 35, Supplement S1, February 2009, pp.59-84.

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. *A Nova Geometria do Poder Mundial nas Visões Argentina e Brasileira*. IN: LLADÓS, José Maria; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Perspectivas: Brasil e Argentina*. Brasília: IPRI, 1996

BANDEIRA, Moniz. *Estado Nacional e Política Internacional na América Latina: O continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992)*. Brasília: Edunb, 1995

BARBOZA, Mario Gibson. *Na Diplomacia, o traço todo da vida*. Rio de Janeiro: Editora Record, 1992

BERNAL-MEZA, Raúl. *Política Exterior de Argentina, Chile y Brasil: Perspectiva Comparada*. IN: SARAIVA, José Flávio. *Foreign Policy and Political Regime*. Brasília, IBRI, 2003

BUZAN, Barry; JONES, Charles; LITTLE, Richard. *The Logic of Anarchy*. New York: Columbia University Press, 1993.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; WILDE, Jaap de. *Security: A New Framework for Analysis*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CAMPBELL, Jorge; ROZEBERG, Ricardo; SVARZMAN, Gustavo. *MERCOSUL: Entre a realidade e a utopia*. Rio de Janeiro: Relume Dumara, 2000.

CERVO, Amado; RAPPORT, Mario. *História do Cone Sul*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1998

COLLIER, Ruth; COLLIER, David. *Shaping the Political Arena: critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press. 1991.

CÔRTES, Octávio Henrique Dias Garcia. *A Política Externa do Governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil*. Brasília: FUNAG, 2010

COUTO E SILVA, Golbery do. *O Pensamento Geopolítico no Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1967.

COX, Robert. "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory". *Millennium Journal of International Studies*. No. 10, Vol. 126, 1981.

DEUTSCH, Karl, et al. *Political Community and the North Atlantic Area*. New Jersey: Princeton University Press, 1969.

ESCUDÉ, Carlos. "La Argentina y sus alianzas estratégicas" *Archivos del Presente*, año 4º, No. 13, jul.-set. 1998, pp.61-74.

ESCUDÉ, Carlos. "Realismo Periférico. Una Filosofía De Política Exterior Para Estados Débiles". *Working paper de la Universidad del CEMA*, Buenos Aires, No. 406, set. 2009.

FÜLLGRAF, Frederico. *A bomba pacífica: O Brasil e outros cenários da corrida nuclear*. São Paulo: Brasiliense, 1988.

GERALDO, Michelly Sandy. *A Securitização da Política Energética nas Relações Internacionais a Partir dos Anos 1970*. Porto Alegre: SEBREI, 2012.

HIRST, Monica. *Security Policies, Democratization, and Regional Integration*. IN: DOMINGUEZ, Jorge. *International Security & Democracy in Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*. Pittsburg: University of Pittsburg Press, 1998

HURRELL, Andrew. *Is there a Security Community in South America ?* IN: ADLER, Emanuel.; BARNETT, Michael. *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998

IKENBERRY, John. "Strategic Restraint, and the Persistence of American Postwar". *International Security*, Vol. 23, No. 3 (Winter, 1998-1999), pp. 43-78

KEOHANE, Robert. NYE, Joseph. *Power and Interdependence*. New York: Columbia University Press, 1997

KOWERT, Paul; LEGRO, Jeffrey. *Norms, Identities, and their limits: A Theoretical Reprise*. IN: KATZENSTEIN, Peter. *The Culture of National Security*. Nova York: Columbia University Press, 1996.

LLADÓS, José Maria; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Perspectivas: Brasil e Argentina*. Brasília: IPRI, 1996

MAHONEY, James . "Path Dependence in Historical Sociology," *Theory and Society* 29:4 (August 2000), pp. 507-548

MARTIN, Lisa. *The Rational State Choice of Multilateralism*. IN: MARTIN, L. *Multilateralism Matters: the theory and praxis of an institutional form*. New York: Columbia University Press, 1993.

MARTINS, Estevão Chaves de Rezende. *Cultura e Poder nas Relações Internacionais*. Brasília: Editora da UnB, 2002

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. *Argentina e Brasil: a balança de poder no Cone Sul*. São Paulo: Série Ciência Política. Anna Blume, 1996.

ROMERO, Oscar Jorge. *El intercambio argentino-brasileño*. IN: HIRST, Monica. *Argentina-Brasil: El largo camino de la integración*. Buenos Aires: Legasa, 1988.

RUGGIE, John Gerard. *Anatomy of Multilateralism*. IN: MARTIN, L. *Multilateralism Matters: the theory and praxis of an institutional form*. New York: Columbia University Press, 1993.

SPKETOR, Matias. "O Brasil e a Argentina entre a cordialidade oficial e o projeto de integração: a política externa do governo de Ernesto Geisel (1974-1979)" 2002. *Rev. Bras. Polít. Int.* 45 (1): 117-145 [2002]

TRACHTENBERG, Marc. *The Craft of International History : A Guide to Method*. Princeton: Princeton University Press, 2006

VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, Integração e Processo Negociador : A construção do MERCOSUL*. Brasília: Editora da UnB, 2002

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo. "Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração". *Tempo social*, São Paulo , v. 15, n. 2, p. 31-61, Nov. 2003

VIZENTINI, Paulo. *A Política Externa do Regime Militar Brasileiro*. Porto Alegre: Editora da UFGRS, 1998

WÆVER, Ole. *Non-war communities in Europe*. IN: ADLER, Emanuel; BARNETT, Michael. *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998

WALLERSTEIN, Immanuel. The Inter-State Structure of Modern World-System. In: SMITH, S.; BOOTH, K.; ZALEWSKI, Marysia. *International Relations Theory: positivism and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

WALT, Stephen M.. "The Renaissance of Security Studies". *International Studies Quarterly* 35 (2). Wiley: 211-39. 1991. doi:10.2307/2600471.

WENDT, Alexander. *Quantum Mind and Social Science*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.