

BRASIL E ARGENTINA: O FIM DA CORDIALIDADE OFICIAL SOB A ÓTICA DAS LÓGICAS DE ANARQUIA

Ariane Costa dos Santos¹
Thiago Moreira de Souza Rodrigues²

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo analisar as relações bilaterais entre Brasil e Argentina na passagem da década de 1970 para a década de 1980, um período marcado pela mudança de paradigma na relação entre os dois vizinhos, tradicionalmente caracterizada pela cordialidade oficial, com a intermitência entre momentos de cooperação e conflito. Nesta perspectiva, busca-se analisar, à luz da teoria de Alexander Wendt (1999), e a partir do conceito wendtiano de culturas de anarquia, a transformação dessa relação bilateral, com importantes consequências até os dias atuais para as duas maiores economias da América do Sul no século XX.

Palavras-chave: Brasil. Argentina. Relações bilaterais. Década de 1980. Culturas de anarquia.

¹ Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro - RJ, Brasil. ariane1804@hotmail.com

² Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói - RJ, Brasil. ggz@vm.uff.br

INTRODUÇÃO

“Não teremos nenhuma capacidade de preservar nossa identidade nacional, se navegamos isolados no mar da história” (JAGUARIBE, 2004).

A conciliação entre os estudos de política externa – subárea dos estudos de relações internacionais (HILL, 2003) – e o arcabouço teórico da disciplina é sempre esclarecedora quando utilizada para entender as ações estatais e as relações entre os países. Essa conciliação guarda importância ainda maior para a análise de períodos de mudança de paradigmas, os quais requerem uma atenção ainda mais cuidadosa por meio do uso de ferramentas conceituais adequadas para o entendimento de suas motivações e consequências.

Aos especialistas em política externa e estudiosos das relações bilaterais entre Brasil e Argentina, atenção especial deve ser dada à década de 1980, período de assentamento das bases das relações de amizade, parceria estratégica e integração regional, que existem até hoje entre os maiores vizinhos do Cone Sul. Com base na análise da literatura acadêmica que estuda o período, foi possível constatar consenso com relação à representação dos anos 1970 como um período de deterioração das relações entre Brasil e Argentina e a década seguinte como um período de ressignificação dessas relações, simbolizada pela lógica da parceria. Neste interim, a inflexão da relação bilateral dos dois países, da rivalidade – nos anos setenta – à cooperação – nos anos oitenta, está presente a partir dos mais diversos conceitos, dentre especialistas brasileiros e argentinos: da concorrência à associação (RUSSEL; TOKATLIAN, 2002), da cordialidade oficial ao projeto de integração (SPEKTOR, 2002), da instabilidade conjuntural à construção da estabilidade pela cooperação (CANDEAS, 2005), da rivalidade à integração (GULLO, 2006), do desencontro ao entendimento, seguido pela parceria (SARAIVA, 2012).

Diante dessa relativamente vasta literatura especializada, esse artigo procura enfatizar o diálogo entre os estudos de Russel e Tokatlián (2002), dois teóricos argentinos, ao analisar o lugar do Brasil na política externa argentina, e as análises de Saraiva (2012), acadêmica brasileira, ao estudar o lugar da Argentina na política externa do Brasil. As obras selecionadas demonstram-se relevantes não só pela representatividade das perspectivas que trazem, mas também pela complementaridade de

ideias, uma vez que, em ambos os escritos, o objetivo é demonstrar o papel que cada país reservou e projetou sobre o seu vizinho na sua agenda de política externa. A partir desta abordagem, e assumindo a mudança de comportamento entre argentinos e brasileiros nas suas relações, pretende-se verificar como ocorreu tal alteração de paradigma das relações bilaterais das duas maiores economias da América do Sul na década de oitenta.

Para o amplo entendimento do período que abriu possibilidades de cooperação para o desenvolvimento conjunto, fatores como percepção, ideias e identidade surgem como importantes ferramentas conceituais, possibilitando um modo de análise eficiente sobre o período. O uso dessas ferramentas permite a aplicação do arcabouço teórico de Alexander Wendt (1999) e, em especial, suas considerações sobre as “culturas de anarquia” e seus níveis de internalização pelos Estados.

Baseando-se no entendimento de que a estrutura é um espaço intersubjetivo de conhecimento, mas a estrutura *per se* é objetiva e capacita o observador a compreendê-la (WENDT, 1999), este artigo buscará analisar as relações entre os dois países, a partir dos principais escritos sobre a passagem da cultura da rivalidade à cooperação, à luz da lógica das culturas de anarquia, entre 1979 e 1989. A demarcação temporal explícita o principal marco da construção da cooperação a partir do Acordo Tripartite entre Brasil, Argentina e Paraguai (CANDEAS, 2005) e o fim da relação Sarney-Alfonsín, período auge das relações bilaterais entre os dois países (SARAIVA, 2012).

A estrutura do presente artigo se encontra dividida em três seções: a primeira seção tem como foco a explicação sobre o marco teórico-conceitual utilizado, apresentando a teoria de Alexander Wendt (1999) no que concerne às três lógicas de anarquia e aos três níveis de internalização de normas e ideias, categorizados pelo teórico. Em seguida, a segunda seção realizará uma análise histórico-descritiva da relação entre Brasil e Argentina evidenciando a mudança de paradigma da chamada “cordialidade oficial” (SPEKTOR, 2002) ao desenvolvimento da parceria bilateral, na passagem da década de 1970 para a década de 1980. Na terceira e última seção, é aplicado o conceito wendtiano de lógicas de anarquia no caso da relação bilateral Brasil-Argentina, evidenciando a evolução de uma cultura lockeana nos anos 1970 para uma cultura kantiana nos anos 1980.

WENDT E AS CULTURAS DE ANARQUIA

Dotado de epistemologia positivista e ontologia pós-positivista, a perspectiva de Alexander Wendt (1999) sobre o sistema internacional possibilita o uso de sua teoria na categorização das relações entre Estados, acrescentando ainda um arcabouço conceitual que prevê a influência das variáveis ideacionais nas relações interestatais. Trazendo a lógica da coconstituição para o debate, os seus escritos em Teoria Social da Política Internacional dotam a estrutura, conformada pela interação entre Estados, de um caráter temporal e mutável, caracterizada pela articulação entre condições materiais, ideias e interesses.

A partir da expansão da lógica da anarquia, conceito fundamental da área de conhecimento das relações internacionais, Wendt (1999) cria três tipos ideais de estrutura internacional: hobbesiana, lockeana e kantiana. Readaptando a tipologia de Bull e Wight (1991, apud WENDT, 1999), Wendt divide a macroestrutura com base no tipo de papel predominante nas relações interestatais – *inimizade*, rivalidade e amizade. Dessa forma, não haveria uma lógica única de anarquia, mas múltiplas lógicas, nas quais as tendências de comportamento conflitivo ou cooperativo seriam constituídas pela cultura, entendida como “conhecimento compartilhado formado por regras, normas, ideologias e instituições” (WENDT, 1999, p. 253). Este reconhecimento da multiplicidade de lógicas de anarquia será especialmente interessante para este trabalho, pois possibilita a análise da mudança de paradigmas que ocorreu nas relações bilaterais entre Brasil e Argentina entre as décadas de 1970 e 1980.

Wendt defende que no centro de cada tipo de cultura de anarquia há o predomínio de uma posição do sujeito, dotado de representações coletivas com relação à segurança: 1) *inimizade*, representado pela visão do outro como ameaça, na qual não há limite para o uso da violência; 2) *rivalidade*, marcada pela visão do outro como adversário, na qual a violência pode ser usada para perseguir os interesses nacionais e, por fim, 3) *amizade*, retratada pela visão do outro como aliado e parceiro de cooperação contra ameaças externas (WENDT, 1999, p. 258).

Nessa linha, Wendt (1999) trabalha com três níveis de internalização de normas e ideias, segundo os quais quanto mais internalizadas, mais consolidada será a cultura de determinada estrutura (WENT, 1999, p. 255). No primeiro grau de internalização, o ator conhece a norma, mas só a pratica quando é coagido para tal, tornando necessária alguma espécie de

sanção ou de poder superior que garanta sua execução. No segundo grau, o ator pratica a norma somente quando for do seu interesse cumpri-la. Dessa forma, uma cultura de amizade no segundo grau de internalização dos atores é representada por Wendt como uma estratégia, sendo limitada temporalmente:

A amizade é uma estratégia; um instrumento que o Estado escolhe para obter benefícios para ele mesmo, como um indivíduo. Não é feito nenhum sacrifício em prol do grupo, exceto quando necessário para realizar os seus próprios interesses exógenos [...] (WENDT, 1999, p.306, tradução nossa)².

Portanto, já no intuito de aplicar preliminarmente a conceituação de Wendt ao objeto desse artigo, uma cultura de amizade entre Brasil e Argentina, no segundo grau de internalização de normas, seria caracterizada pela assimilação da cooperação como instrumento para a realização do interesse nacional dos atores. Por consequência, à medida que a cooperação não fosse mais estratégica para o interesse nacional de um dos atores ou de ambos, a cultura kantiana deixaria de existir.

No terceiro grau de internalização, os atores internalizam completamente as normas, aceitando a sua legitimidade e desejando cumpri-las:

Os Estados se identificam uns com os outros, enxergando a segurança do outro não apenas como instrumentalmente relacionada a sua, mas como sendo a sua literalmente. As fronteiras cognitivas do Self são estendidas para incluir o Outro; o Self e o Outro formam uma única “região cognitiva”. A identidade coletiva implica em uma vontade de fazer sacrifícios quando necessário para benefício do Outro, porque o Outro tem reivindicações legítimas sobre o Self (WENDT, 1999, p.306, tradução nossa)³.

²Friendship is a strategy, an instrumentality that states choose in order to obtain benefits for themselves as individuals. No sacrifice for the group except as necessary to realize their own, exogenous interests [...] (WENDT, 1999, p.306).

³States identify with each other, seeing each other's security not just as instrumentally related to their own, but as literally being their own. The cognitive boundaries of the Self are extended to include the Other; Self and Other form a single “cognitive region.” Collective identity does imply a willingness when necessary to make sacrifices for the Other for his own sake, because he has legitimate claims on the Self (WENDT, 1999, p.306).

Segundo Wendt, a cultura predominante no sistema internacional westfaliano é lockeana, pois os rivais reconhecem a soberania do outro como um direito; o que consolida a soberania como uma instituição (WENDT, 1999, p.297), havendo, assim, a dominância do terceiro grau de internalização no sistema internacional moderno, devido à assimilação da norma, com aceitação da sua legitimidade e desejo de cumpri-la (WENDT, 1999).

Aplicando esse arcabouço conceitual para o caso específico das relações interestatais entre Brasil e Argentina, o foco da análise tomará o nível da microestrutura, formada pelas interações entre os atores (WENT, 1999), que, na leitura wendtiana, são dotados de agência na qualidade de partes constituidoras da macroestrutura. A inflexão nas relações entre os dois países, nos anos 1980, possibilitará a classificação das lógicas de anarquia e dos níveis de internalização em um período marcado pelo fim da chamada “cordialidade oficial”.

DA CORDIALIDADE OFICIAL À PARCERIA

Colônias de metrópoles diferentes e herdeiras da rivalidade ibérica na região do Prata, as relações entre Brasil e Argentina foram marcadas, durante a maior parte da sua história como países independentes, pela cordialidade oficial – um conjunto de orientações representado por uma postura tolerante que busca da cooperação, no intuito de diluir potenciais desentendimentos (SPEKTOR, 2002). Com o “objetivo primordial de evitar que a dinâmica entre os dois principais poderes da América do Sul levasse a uma rota de colisão” (SPEKTOR, 2002, p.118), a cordialidade oficial se consagrou como “marco conceitual do Itamaraty para orientar as relações com Buenos Aires” (SPEKTOR, 2002, p.118).

As origens históricas da cordialidade oficial remontam ao fim da Guerra do Paraguai, momento em que a Argentina demonstrou notável triunfo na condução do processo político na América do Sul, com uma Buenos Aires fortalecida não só militarmente, como também articulada em uma densa rede de relações bilaterais. A aproximação cultural dos países hispano-americanos cooptava as nações sul-americanas ao redor de um centro de poder portenho. O Brasil, distante culturalmente das demais regiões do continente por sua origem lusitana e restando-se como única monarquia em meio a um ambiente republicano, se viu obrigado, em tempos de consolidação territorial e agenda diplomática ainda em

construção, a adotar uma postura mais defensiva e necessariamente estratégica (SPEKTOR, 2002). Portanto, perpassando o período desde Visconde do Rio Branco, a cordialidade oficial (um projeto que não previa submissão, tampouco hierarquia declarada) representou, em vários aspectos, a necessidade de uma via diplomática que arrefecesse as discordâncias, controlando os ânimos e evitando problemas no campo da segurança (SPEKTOR, 2002).

Dessa forma, a cordialidade oficial marcou o passado oitocentista das relações bilaterais, caracterizadas por conflitos e rivalidades, mas também o século XX, marcado por desconfianças recíprocas e desentendimentos até o final da década de 1970 (CERVO; BUENO, 2015). Ao longo dessa década, vivenciou-se um agravamento de tensões devido ao embate sobre os recursos hídricos na Bacia do Prata, durante o governo do general Ernesto Geisel, apoiado por seu chanceler Azeredo da Silveira no Brasil, tendo como marco da deterioração das relações com Buenos Aires a assinatura do Tratado de Itaipu, em 1973, entre Brasil e Paraguai, prevendo a construção da Usina Binacional. Como ápice da deterioração das relações, é possível citar as alegações argentinas de ausência de consulta prévia na construção da Usina, denúncia feita em foros multilaterais, alegando prejuízo pela alteração do curso das águas internacionais, prejudicando potencialmente projetos futuros de geração de energia hidroelétrica e navegação.

Por outro lado, em 1979, o Acordo Tripartite Corpus-Itaipu é tido pela literatura acadêmica como marco de um “salto qualitativo e irreversível nas relações diplomáticas de ambos os países” (CANDEAS, 2005, p.23), iniciando uma fase marcada pela “construção da estabilidade estrutural pela cooperação” nas relações Brasil-Argentina (CANDEAS, 2005, p.23). Segundo Russel e Tokatlián (2002), o Acordo Corpus-Itaipu inicia o processo de aproximação, mas ainda não neutraliza as incertezas e as rivalidades entre os dois vizinhos. No entanto, configura-se como um dos maiores exemplos concretos da política de aproximação, junto com a coordenação de posições em fóruns multilaterais, tais como a Assembleia Geral da ONU (AGNU), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNCTAD) e o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) (RUSSEL; TOKATLIÁN, 2002).

É na passagem da década de 1970 para a de 1980 que se vivencia uma mudança na percepção do outro, por parte dos dois países e, em primeiro lugar, da parte argentina. Russel e Tokatlian (2002), ao analisar

a visão argentina sobre o Brasil, chegam à conclusão de que o vizinho portenho enxergava o país a partir de uma perspectiva de parceria desde o início da década de oitenta. Segundo os autores, três fatores foram cruciais para a mudança desta visão: 1) altas taxas diferenciais de crescimento, pois já na década de setenta, o projeto do Brasil potência, dotado do maior parque industrial da América do Sul, representava forte diferencial frente a uma Argentina desindustrializada e debilitada, 2) o fim dos regimes militares nos dois países, contribuiu para a formação de uma identidade comum, com a memória de um passado ditatorial e a busca por um futuro de consolidação democrática; 3) maior interdependência econômica, reconhecendo, ainda, a crise da dívida externa somada ao protecionismo dos países industrializados, como elementos de aproximação entre Argentina e Brasil (RUSSEL; TOKATLIAN, 2002).

Desde a perspectiva do Brasil sobre a Argentina, Saraiva (2012) defende que apesar da mudança da política externa brasileira da cordialidade oficial no período do governo Geisel (1974-1979), para a construção do entendimento, no governo de João Figueiredo (1979-1985), e estabelecimento da parceria, no governo José Sarney (1985-1989), ter sido rápida e sequencial, a transformação da percepção brasileira sobre a Argentina foi mais gradual. Para ilustrar os principais acontecimentos históricos que marcaram essa nova perspectiva, Saraiva (2012) destaca: 1) Acordo Tripartite Corpus-Itaipu (1979) – símbolo da reconciliação entre Brasil e Argentina, permitindo a compatibilização técnica das duas Usinas e representando um ponto de inflexão histórico nas relações bilaterais. Para muitos autores, configura-se, inclusive, como o maior marco de transformação de uma disputa geopolítica para uma política de cooperação; 2) Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear /Acordo de Cooperação Nuclear (1980), que previa o direito à utilização de energia nuclear para fins pacíficos e reiterava sua contribuição para o desenvolvimento latino-americano, configurando um marco da superação de dificuldades e limitações conjunturais entre os dois países (VIEIRA, 1997); 3) Solidarização do Brasil com a Argentina durante a Guerra das Malvinas (1982), pois apesar de oficialmente neutro frente ao conflito, o Brasil atuou ativamente dando apoio logístico à Argentina e assumindo papel de mediador entre Argentina e Inglaterra, durante o período de suspensão das suas relações bilaterais (SARAIVA, 2012), simbolizando o papel de um Brasil como “protetor dos interesses argentinos junto ao Reino Unido” (BRASIL, 1985):

O Presidente Sarney reiterou o histórico apoio do Brasil aos direitos de soberania argentina sobre o arquipélago [...] O Presidente Alfonsín, manifestando sua satisfação por essa posição, externou o reconhecimento de seu Governo pela atuação do Brasil em seu caráter de potência protetora dos interesses argentinos junto ao Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte (BRASIL, 1985).

Além disso, a chegada do presidente Raul Alfonsín ao poder, em 1983, trouxe novos objetivos para a política externa argentina (SARAIWA, 2012): 1) ênfase na integração com o Brasil, carregando de otimismo a busca por lograr benefícios com base no transbordamento da industrialização brasileira, e 2) esforço de recolocação da Argentina no cenário mundial, reconhecida, então, como Estado-pária, especialmente, após a Guerra das Malvinas, seguida de rompimento de relações, com o Reino Unido. Recuperando, aqui, o marco teórico wendtianiano, é possível recordar que, para o autor, parte dos interesses (quais as metas que se definem politicamente como os objetivos nacionais) e identidade (como um Estado e sua população veem a si mesmos e são vistos pelos demais atores do sistema internacionais em termos de valores, características socioculturais etc.) dos Estados é construída de forma endógena, via fatores internos, e parte de forma exógena, a partir das influências sistêmicas. Dessa forma, partindo desses referenciais, é possível elencar uma série de variáveis conjunturais e estruturais internas e externas que incidiram na mudança da percepção de Brasil e Argentina, passando da “cordialidade oficial” à “parceria”.

Dentre os fatores exógenos, é possível destacar a situação econômica internacional da década de 1980, caracterizada por um novo paradigma técnico-produtivo marcado por avanços na informática, microeletrônica e telecomunicações; o que representou a emergência de uma nova ordem econômica mundial. Neste cenário, a realidade latino-americana, já marcada pelas dificuldades do aumento da dívida externa e da estagflação, torna-se ainda mais agravante, ao testemunhar o aumento da importância relativa da tecnologia como fator de produção em detrimento daqueles que a região possuía em maior abundância como mão-de-obra e matéria-prima. Nesta conjuntura, eram muitos os desafios comuns entre Brasil e Argentina, especialmente, no âmbito econômico, marcados pela busca na redução do atraso tecnológico e redução do *gap* na eficiência produtiva entre as economias desenvolvidas e em desenvolvimento. A Declaração

de Iguazu, marco da aproximação entre os governos Sarney e Alfonsín registrou essa preocupação:

Os Presidentes coincidiram na análise das dificuldades por que atravessa a economia da região, em função dos complexos problemas derivados da dívida externa, do incremento das políticas protecionistas no comércio internacional, da permanente deterioração dos termos de intercâmbio e da drenagem de divisas que sofrem as economias dos países em desenvolvimento (BRASIL, 1985).

Os dois maiores países da América do sul convergiam em seu diagnóstico sobre o cenário internacional, especialmente expresso pela deterioração dos termos de troca e um retorno à visão da divisão do sistema internacional em Norte e Sul. Além disso, concordavam com a solução coletiva de ampliação da autonomia de decisão e redução das vulnerabilidades (PARADISO, 2005, p.279), a partir de reformas estruturais e reformulação das antigas estratégias de desenvolvimento, marcadas por uma Argentina primário-exportadora e um Brasil de industrialização substitutiva. Estas duas estratégias lhes permitiram certo isolamento do restante do continente, mas já não se adequavam mais em um cenário de emergência de blocos econômicos com grandes mercados integrados (Idem). Ainda segundo Paradiso (2005), a busca comum de uma nova estratégia de desenvolvimento com objetivo de integração dos mercados e interesse na renegociação da dívida externa propiciou a aproximação entre Brasil e Argentina (PARADISO, 2005, p. 280), marcando o início de uma perspectiva da integração como instrumento do fortalecimento econômico nacional.

Além do conjunto de variáveis no nível doméstico do campo econômico dos dois países, as políticas externas de Brasil e Argentina, foram marcadas por um perfil mais autonomista na década de oitenta. A valorização gradual da esfera regional, compreendendo a necessidade de modificar as percepções baseadas em desconfianças mútuas foi especialmente favorável a uma nova etapa nas relações bilaterais para que esse período fosse marcado por um processo de aproximação (CORTES; CREUS, 2009).

O ritmo com que os dois vizinhos promoveram as suas estratégias de desenvolvimento econômico até a década de setenta foi muito diferente (CAMILLIÓN, 1973 apud RUSSEL; TOKATLIÁN, 2002). No âmbito

econômico, a recessão no Brasil, acompanhada da desaceleração do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) e do abandono do projeto de “Brasil potência” dos anos Geisel. Enquanto isso, a situação da Argentina, que já somava estagnação econômica e desintegração da capacidade produtiva, foi um elemento importante para a construção da percepção conjunta da importância da cooperação e do auxílio mútuo. Em adição, destacou-se a percepção brasileira de maior complementariedade econômica, enxergando na Argentina um importante mercado para os manufaturados brasileiros, o que se verifica na própria balança comercial bilateral, que passa a ser superavitária para o Brasil nos anos oitenta (SARAIVA, 2012).

No âmbito político, a Argentina passou por um período de instabilidade institucional entre 1973 e 1983 (PARADISO, 2005) e desafios internos no campo econômico que contribuíram para que a percepção do sentido de rivalidade perdesse força. Ademais, o fim das ditaduras civis-militares, brasileiro e argentino, permitiu a configuração de uma busca pela integração como instrumento fortalecedor da democracia, a partir da observação recíproca da manutenção democrática no entorno regional. Em 1985, os dois países vizinhos, após longo período de rivalidade, decidem iniciar “um histórico processo de integração cujo objetivo central era realizar um reforço conjunto de desenvolvimento” (GULLO, 2006, p.114), simbolizado na já mencionada Declaração de Iguazu, documento que reconhecia a democratização dos dois países como criadora de condições ainda mais favoráveis para uma colaboração estreita (PARADISO, 2005, p. 278):

Os êxitos recentemente alcançados pelas duas nações em seus respectivos processos de consolidação democrática criaram condições particularmente propícias para o aprimoramento de seus vínculos nos mais diversos setores, assim como para uma colaboração mais íntima e estreita no plano internacional (BRASIL, 1985).

Reconhecida como marco histórico das relações bilaterais entre Brasil e Argentina, a Declaração do Iguazu carregava dois objetivos principais: a criação de um Grupo de Trabalho Conjunto de alto nível, presidido pelos chanceleres dos dois países, e o compromisso da cooperação nuclear pacífica (OLIVEIRA, 1998). A partir de então, os objetivos da integração se tornaram mais amplos, abrindo espaço para diversos outros instrumentos de acordos. Em 1986, o então presidente José Sarney assinou

a Ata de Integração Brasileiro-Argentina, estabelecendo o PICE (Programa de Integração e Cooperação Econômica), que, por sua vez, evoluiu para o Tratado de Integração Brasil-Argentina, em 1988.

Saraiva (2012) já destaca a importância dos discursos para a formação de ideias, nos quais os eventos históricos de assinatura de acordos e visitas oficiais propiciavam a construção de um imaginário de cooperação, aliança e parceria. Como resultado, temos a superação da possibilidade de conflito interestatal entre os dois maiores países da América do Sul e uma série de parcerias desenvolvidas, em diversas áreas – comercial, militar, tecnológica, científica e política.

DA RIVALIDADE À CULTURA KANTIANA

Os trabalhos de Russel e Tokatlián (2003) e Saraiva (2012) se complementam e facilitam o entendimento das relações bilaterais contemporâneas entre Brasil e Argentina, na medida que se especializam, respectivamente, na visão argentina sobre o vizinho lusófono e na visão brasileira sobre o vizinho platense, com especial destaque para o período de maior aproximação entre os dois países.

Usando o conceito de anarquia de Wendt como ausência de autoridade central no sistema internacional (WENDT, 1999, p. 246), é possível caracterizar as relações bilaterais entre Brasil e Argentina a partir da presença predominante da cultura anárquica lockeana, do início do século XX e até a década de 1970, iniciando a década de oitenta com características predominantes de cultura anárquica kantiana, com a passagem gradual da rivalidade à amizade. Wendt caracteriza a cultura kantiana a partir de três premissas: 1) disputas são resolvidas sem violência ou ameaça de violência; 2) os Estados tendem a atuar em cooperação se a segurança de um deles for ameaçada por um terceiro (regra da cooperação mútua); 3) presença da expectativa, por parte dos atores, da perenidade do caráter kantiano dessas relações, distinguindo-se de uma mera aliança, cujo caráter é temporário (WENDT, 1999, p. 316).

Nessa linha, com relação à primeira premissa, Brasil e Argentina resolveram a disputa da década de 1970 em torno da região da Bacia do Rio do Prata, sem violência ou ameaça de violência, mas com base na conciliação de interesses em torno do Acordo Corpus-Itaipu, muito mais simbólico do que funcional. Além disso, quando houve ameaça à segurança argentina, com o envio de tropas britânicas para expulsar os militares argentinos das Ilhas Malvinas, o Brasil atuou de forma cooperativa via

auxílio logístico e mediação entre os países em conflito. Por último, o conjunto de tratados e acordos assinados ao longo da segunda metade da década de oitenta representam a percepção de compromisso de longo prazo por parte dos dois países em relação à perenidade dessas relações, distinguindo-se de alianças temporárias e se caracterizando como uma parceria para integração gradual e progressiva.

Do Acordo Corpus-Itaipu (1979) ao final dos governos Sarney-Alfonsín (1989), a consolidação da cultura kantiana nas relações bilaterais Brasil-Argentina vai tomando forma gradualmente, com o seu auge na Declaração de Iguaçu (BRASIL, 1985) e a eliminação gradativa das características de rivalidade, a partir do Tratado Corpus-Itaipu, em 1979, e do acordo de cooperação nuclear de 1980. A segurança em uma cultura kantiana não vem da presença de uma autoridade central, uma vez que ela não existe em condições de anarquia, mas do conhecimento compartilhado das intenções pacíficas do outro ator (WENDT, 1999). Nesse sentido, não há exemplo mais paradigmático do que o Acordo de Cooperação Nuclear entre Brasil e Argentina (1980), baseado no conhecimento compartilhado de que o desenvolvimento nuclear do país vizinho servia de forma exclusiva a fins pacíficos. Como resultado desse acordo, que tem suas origens em período auge das relações entre os dois países, tem-se a criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), em 1991, e existente até hoje, representando o maior elo de integração entre Brasil e Argentina no campo nuclear.

Com relação aos níveis de internalização de Wendt, as relações entre Brasil e Argentina podem ser caracterizadas como intermediárias entre o segundo e o terceiro grau de internalização de normas na década de oitenta. Não parece haver identificação completa com nenhum dos dois, uma vez que os atores não se encontravam preparados para fazer sacrifícios em benefício do outro (terceiro grau) – especialmente, no âmbito econômico-comercial, no qual os interesses dos atores domésticos tendem a influenciar fortemente a tomada de decisões – tampouco, enxergavam a cooperação e a parceria como meros instrumentos de caráter temporário (segundo grau) – grande parte dos acordos assinados no final da década de 1980 destacava o caráter de perenidade na manutenção da parceria Brasil-Argentina, refutando um uso instrumental e temporário dos acordos. Nessa conjuntura, elementos da cultura kantiana se encontravam internalizados nos dois países na década de oitenta, com o reconhecimento de uma identidade comum, objetivos comuns e a gestação de um projeto

de integração de longo prazo, cuja maior expressão viria em 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção que, reunindo Paraguai e Uruguai, marcaria a criação do Mercosul, iniciando uma nova fase com mais amplas e ambiciosas metas de cooperação e integração.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De forma progressiva, Brasil e Argentina desconstroem internamente a visão do outro como rival e constroem a visão de parceria ao longo da década de 1980, o que permite analisar, a partir da lente construtivista, que houve a passagem de uma relação bilateral de caráter lockeano para uma cultura predominantemente kantiana e que caminha, de forma ainda inconclusiva nos anos oitenta, para a internalização das ideias de amizade do terceiro e último nível de internalização de normas e ideias.

A partir de uma série de variáveis internas e externas, dentre elas, a própria democratização interna dos governos e a vulnerabilidade comum frente ao novo cenário internacional, marcado pela oligopolização do capital e o uso intensivo de tecnologia, a construção de uma identidade comum incentiva o uso de canais de cooperação e a aproximação entre Brasil e Argentina. Se o passado dos dois vizinhos era caracterizado pelo predomínio de identidades divergentes – colônia lusitana e colônia hispânica; Império e República; influência norte-americana e influência britânica – a situação na década de oitenta era marcado pela identidade comum de duas economias latino-americanas atrasadas diante das atualizações do capitalismo avançado e prejudicadas pelo aumento dos juros da dívida externa.

Desse modo, as relações Brasil-Argentina no período de Raul Alfonsín (1983-1989) e José Sarney (1985-1990), os reconhecidos dirigentes das transições democráticas nos dois países, estabelecem o período auge das relações bilaterais (SARAIVA, 2012), deixando um legado importante para as décadas seguintes, com importantes consequências até os dias atuais para as duas maiores economias da América do Sul no século XX e membros originários do Mercosul: a consolidação da cultura de amizade e cooperação entre Brasil e Argentina. A utilização de um marco teórico wendttiano nos auxilia a compreender as mudanças no comportamento exterior de Brasil e Argentina nas relações bilaterais numa década crucial para a formação de um ambiente político e econômico na América do

Sul que traria, na última década do século XX e no início do século XXI, importantes mudanças que incidiram sobre os processos de integração regional, conectando as dinâmicas domésticas de cada país, o ambiente imediato composto pelas relações entre os países sul-americanos, e os inconclusos e móveis arranjos e correlações de poder entre Estados em um sistema internacional em indefinida reconfiguração.

BRAZIL AND ARGENTINA: THE END OF THE OFFICIAL CORDIALITY UNDER THE LENSES OF THE LOGIC OF ANARCHY

ABSTRACT

This article aims to analyze the bilateral relations between Brazil and Argentina in the transition between the 1970s and 1980s, a period marked by a paradigm shift in the relations between both neighbors, which had traditionally been characterized by intermittent periods of cooperation and conflict. In this perspective, we seek to analyze, in the light of Alexander Wendt's theory (1999), and based on the wendtian concept of cultures of anarchy, the paradigm shift observed in the bilateral relationship, which carried important implications for the two greatest economies in South America during the 20th century.

Keywords: Brazil. Argentina. Bilateral Relations. 1980s decade. Cultures of anarchy.

REFERÊNCIAS

- CAMPOS, Maximiliano; CARDOZO, Nelson; BULCOURF, Pablo. Los estudios internacionales en la Argentina en perspectiva histórica. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Argentina, v. 19, n. 29, p. 53, dez. 2013.
- CANDEAS, Alessandro. Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e re-cuos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 48, n. 1, p. 178-213, 2005.
- CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 5 ed. Brasília: Editora UnB, 2015.
- CORTES, Maria Julieta; CREUS, Nicolás. Argentina–Brasil: intensidad variable en una relación estratégica inevitable. In: GONÇALVES, Williams; KLAGSBRUNN, Victor; LECHINI, Gladys (Org.). *Argentina e Brasil: vencendo os preconceitos: as várias arestas de uma concepção estratégica*. [S.l.]. Revan, 2009.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Divisão de Atos Internacionais. *Declaração do Iguaçu*. Brasília, DF, 30 nov. 1985. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1985/b_74/> Acesso em: 17 maio 2016.
- DEVOTO, Fernando. *Brasil e Argentina: um ensaio de história comparada (1850-2002)*. São Paulo: Editora 34, 2004.
- FRAGA, Rosendo. *La Política Exterior Argentina: a través de los mensajes presidenciales al congreso 1854-2001*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Política Exterior, 2002.
- GONÇALVES, José Botafogo; LYRIO, Maurício. Aliança Estratégica entre Brasil e Argentina: antecedentes, estado atual e perspectivas. *CEBRI Dossiê*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, 2003. Disponível em: <<http://cebri.org/portal/publicacoes/cebri-dossi%C3%AA/alianca-estrategica-entre-brasil-e-argentina>>. Acesso em: 03 maio 2016.
- GONÇALVES, Williams; KLAGSBRUNN, Victor; LECHINI, Gladys (Org.). *Argentina e Brasil: vencendo os preconceitos: as várias arestas de uma concepção estratégica*. [S.l.]. Revan, 2009.
- GUIMARÃES, Leticia Pinheiro. *Política Externa Brasileira*. [S.l.]. Zahar, 2004.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro; LLADÓS, José Maria. *Perspectivas: Brasil e Argentina*. v. 2. Brasília: IPRI, 1997.

GULLO, Marcelo. O longo caminho da compreensão mútua. In: _____. *Argentina-Brasil: a grande oportunidade*. Rio de Janeiro: Mauad, 2006. cap.05, p.91-116.

HILL, Christopher. *The Changing Politics of Foreign Policy*. Palgrave Macmillan, 2003.

JAGUARIBE, Helio. Sin alianza, Brasil y Argentina no sobrevivirán: depoimento [12 dez. 2004]. Buenos Aires: *Clarín*. Entrevista concedida a Oscar Raúl Cardoso.

OLIVEIRA, Odete. A integração bilateral Brasil-Argentina: tecnologia nuclear e Mercosul. *Revista Brasileira de política internacional*, Brasília, v. 41, n. 1, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73291998000100001>. Acesso em: 17 maio 2016.

PARADISO, José. Instabilidade institucional, estratégias de desenvolvimento e política exterior: 1955-1973. In: _____. *Um lugar no mundo: a Argentina e a busca de identidade internacional*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. cap.05, p.193-236.

RUSSEL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. O lugar do Brasil na política externa argentina: o lugar do outro. *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, v. 42, n. 167, 2002. Disponível em: <http://lw1346176676503d038.hospedagemdesites.ws/v1/files/uploads/contents/99/20080627_o_lugar_do_Brasil.pdf>. Acesso em: 10 maio 2016.

SARAIVA, Miriam. *Encontros e desencontros: o lugar da Argentina na política externa brasileira*. 1 ed. [S.l.] : Fino Traço Editora Ltda, 2012.

SPEKTOR, Matias. O Brasil e a Argentina: entre a cordialidade oficial e o projeto de integração. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 45, n. 1, p. 117-145, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v45n1/a05v45n1.pdf>>. Acesso em: 24 maio 2016.

VIEIRA, Everton. Átomos na integração: a aproximação Brasil-Argentina no campo nuclear e a construção do Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 40, n. 1, p. 4, jan./jun. 1997.

WENDT, Alexander. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 246-312.

Recebido em: 09/06/2017

Aceito em: 22/08/2017