

BJIR

Brazilian Journal of
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 5 | edição nº 3 | 2016

Transição à democracia, política externa e dependência: esboço de uma análise comparada entre Argentina e Brasil a partir da obra Dependência e Desenvolvimento na América Latina

Gabriel Campos Fernandino



A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA), EBSCO Publishing e Latindex

**TRANSIÇÃO À DEMOCRACIA, POLÍTICA EXTERNA E DEPENDÊNCIA: esboço
de uma análise comparada entre Argentina e Brasil a partir da obra *Dependência e
Desenvolvimento na América Latina***

Gabriel Campos Fernandino¹

Resumo: Neste artigo são apresentadas características gerais do processo redemocratização na Argentina e no Brasil e da política externa nesse contexto, esboçando a possibilidade de análise dos históricos argentino e brasileiro a partir da obra *Dependência e Desenvolvimento na América Latina: Ensaio de Interpretação Sociológica* (1977). Busca-se destacar nuances da evolução da política externa de cada Estado no momento da transição política, através do prisma teórico da escola de política externa do Realismo Neoclássico. Ao final, são ainda sugeridas pontuais interpretações desses desenrolares a partir da Teoria da Dependência.

Palavras-chave: *Argentina; Brasil; Dependência; Política Externa; Transição.*

**TRANSITION TO DEMOCRACY, FOREIGN POLICY AND DEPENDENCY:
Drafting an analysis of the Argentine and Brazilian cases from the work *Dependência e
Desenvolvimento na América Latina***

Abstract: This article presents general features of the democratization process in Argentina and Brazil as well as foreign policy features in this context, outlining the possibility of analysis of Argentina and Brazil from the perspective of the work *Dependência e Desenvolvimento na América Latina: Ensaio de Interpretação Sociológica* (1977). The aim is to highlight nuances of the evolution of foreign policy of each state at the time of political transition through the theoretical prism of the school of foreign policy of Neoclassical Realism. In the end, the work still suggests specific interpretations of these cases from the *Teoria da Dependência*.

Keywords: Argentina; Brazil; Dependence; Foreign Policy; Transition

¹ Mestrando no Departamento de Ciência Política da UFMG. Bacharel em Relações Internacionais pela PUC Minas. E-mail: gabrielfernandino@hotmail.com

1 APRESENTAÇÃO

São aqui apresentadas características gerais do processo redemocratização na Argentina e no Brasil, concentradas marcadamente na década de 1980, esboçando a possibilidade de análise comparada entre os dois Estados a partir da obra dos autores Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto *Dependência e Desenvolvimento na América Latina: Ensaio de Interpretação Sociológica* (1977).

Além da breve descrição das lógicas de transição de regime político na Argentina e no Brasil, busca-se (1) destacar nuances da evolução da política externa de cada Estado no período de transição², através do prisma teórico da escola de política externa do Realismo Neoclássico; (2) além de sugerir pontuais interpretações a partir da teoria da dependência.

Para tanto, o artigo está disposto na seguinte organização: primeiramente, realiza-se um panorama da obra *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*, tecendo-se certas considerações; na sequência, reflete-se brevemente acerca do diálogo entre os temas da transição política e da análise de política externa, explanando ainda as principais características da escola do Realismo Neoclássico; na seguinte seção, apresentam-se os históricos argentino e brasileiro em discussão com os argumentos da obra, bem como com os temas da transição à democracia e da política externa; finalmente, em seção de fechamento, pondera-se a possibilidade de articulação entre o Realismo Neoclássico e os argumentos de Cardoso e Faletto.

O foco do artigo repousa na utilização de uma obra clássica do pensamento latino americano na construção de uma proposta de análise de dois emblemáticos processos de transição política. A escolha deliberada dos temas da política externa e do Realismo Neoclássico vem no intento de direcionar a reflexão e a utilização da obra. Sem aspirar uma análise em profundidade dos dois Estados selecionados, o artigo ambiciona delimitar um fértil solo no qual poderiam vir a vicejar contribuições originais no tocante à convergência entre os temas da transição à democracia, da política externa e da dependência, na agenda dos estudos latino-americanos.

² A evolução da política externa é aqui entendida como o desenvolvimento desta ao longo do tempo, ou seja, considera-se cronologicamente as alterações de cunho político ocorridas na pauta.

2 UM PANORAMA DE DEPENDÊNCIA E DESENVOLVIMENTO NA AMÉRICA LATINA

Segundo Cardoso e Faletto (1977) o objetivo primordial da obra *Dependência e Desenvolvimento na América Latina: Ensaio de Interpretação Sociológica* (1970), doravante DDAL, foi o de jogar luz sobre determinados temas controvertidos no atinente às condições, formas e possibilidades do desenvolvimento econômico naqueles países dispostos em relação de dependência para com os polos hegemônicos do sistema capitalista. Ainda de acordo com os próprios autores, do ponto de vista da metodologia empregada, o principal esforço realizado foi o de reler os problemas do desenvolvimento latino-americano a partir de uma interpretação eminentemente pautada nas naturezas política e histórica dos processos de transformação econômica. Formulando assim uma análise em termos da relação entre processo econômico, condições estruturais e situação histórica, são tecidas críticas aos conceitos de subdesenvolvimento e de periferia econômica, em prol da ideia de dependência. As relações de dependência, que não ocorreriam metafisicamente entre Estados, se dariam por intermédio de uma rede de coações e interesses através das quais os grupos sociais interagem.

A obra busca afastar-se tanto da crença no condicionamento da situação político-social doméstica pelo domínio externo quanto da ideia de que todos os fenômenos observáveis se tratariam de contingência históricas. Destarte, considera-se o subdesenvolvimento como resultado da mútua interferência de fatores de ordem interna e externa. Partindo então da proposta de uma análise integrada do desenvolvimento que contemple a confluência entre as interpretações sociológica e econômica, bem como traçando a evolução da expansão comercial latino-americana³, concluem os autores que a compreensão da situação econômica e social da América Latina demandaria ponderar os efeitos da internacionalização do mercado interno face à dependência econômica. Dessa maneira, a dependência deveria ser lida pelo prisma do controle exercido pelas unidades produtivas monopolísticas internacionais.

³ No tocante às formas de interação entre os sistemas econômico e de poder, assumidas na América Latina após a descolonização, os autores normatizam períodos na trajetória de desenvolvimento latino-americano. Em um primeiro período de marcada *orientação para o exterior*, se destacariam de um lado os países que após a independência gozaram domesticamente de maior autonomia no controle da cadeia de produção para consumo interno e exportação; e de outro as *economias de enclave*, nos casos onde a incorporação do país ao mercado mundial ocorreu através da produção de núcleos de atividades primárias controladas diretamente pelo exterior. O segundo momento periodizado pelos autores se particularizaria pela tendência ao *desenvolvimento voltado para o ambiente doméstico* do Estado e a *emancipação do populismo*. A etapa sucedânea, de *diferenciação da economia e internacionalização plena do mercado*, exporia a crise da do regime populista em paralelo à organização política e ao estabelecimento dos grupos dominantes.

Entendida a articulação transnacional que ocorre em favor do interesse de uma minoria dominante, a superação das barreiras estruturais ao desenvolvimento dependeria então dos jogos de poder e de suas traduções em termos econômicos, e não meramente das condições econômicas tomadas em isolamento.

DDAL vem preencher um vácuo intelectual gerado pelas crises dos pensamentos marxista e cepalino, instigando uma interpretação crítica da conjuntura do momento. A originalidade da obra se registra não no reconhecimento de uma relação de dominação internacional, mas sim (1) na forma de desenvolvimento dependente que essa relação assume; (2) bem como na possibilidade de mudança através da mobilização das forças sociais dominantes⁴. Supera-se, portanto, a tradicional oposição entre *desenvolvimento* e *dependência*, previamente sedimentada no pensamento latino-americano pró-desenvolvimentista, afirmando a possibilidade de coexistência – e articulação – entre ambos os fatores.

Ressalta-se que a ideia de dependência lançada pelos autores – posteriormente referida e legitimada como Teoria da Dependência, com letras maiúsculas – bebe na fonte da teoria do imperialismo, resguardando contudo a originalidade do conceito na particularidade da construção de uma análise integrada entre sociologia e economia. Assim, o senso comum de interdependência econômica – bem como da chave desenvolvimento-autonomia – é desconstruído em termos da dependência latino-americana e da manutenção da dominação através de uma burguesia internacionalizada.

Surgida a teoria da dependência como uma resposta à crise das teorias desenvolvimentistas, inaugurou-se um rico debate caracterizado particularmente pelas discussões entre a corrente weberiana, com Cardoso e Faletto como expoentes, e a corrente marxista. A primeira dessas alas prega a superação da dependência através da articulação entre centros hegemônicos e forças sociais dominantes, ou seja, por meio da mobilização das elites. Já a ala marxista, com Ruy Mauro Marini como um dos principais autores, interpretando a teoria da dependência por meio da lei geral de acumulação capitalista de Marx, é cética com relação às soluções previamente apresentadas, já que ainda que essas possam vir a promover um maior grau de autonomia na condução da política econômica, não se descaracterizaria a condição de dependência.

⁴ Conforme brevemente apresentado na sequência, as conclusões propostas na obra viriam posteriormente a provocar discordâncias em amplo debate no âmbito da Teoria da Dependência

3 A TRANSIÇÃO POLÍTICA E A ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA

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, sob o marco do debate acerca dos processos transacionais de regimes autoritários na América Latina, África e Europa Meridional – tratados como a terceira onda democrática⁵. Transição política, conforme aqui entendida, seria o intervalo existente entre dois distintos regimes políticos, sendo que a transição especificamente à democracia seria o movimento de dissolução de um regime autoritário concomitantemente ao estabelecimento de alguma forma de democracia (O'DONNELL, SCHMITTER e WHITEHEAD, 1998).

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 aqueles da tolerância comum sustentada no modelo democrático. Assim, mesmo que na transição à democracia muitos dos atores envolvidos não desejem um desfecho democrático, percebe-se, muitas vezes relutantemente, a maior otimização de ganhos através desse modelo cooperativo de interação social.

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 possibilidades 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 coalisões políticas limitadas e uma série de fases sucessivas e contraditórias de mudança e de conservação, como no caso brasileiro.

Partindo do mesmo entendimento de transição política supracitado, 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.4).

⁵ Huntington, S. “A Terceira Onda: Democratização no Final do Século XX”. Editora Ática, 1994.

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. O argumento é 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).

Entretanto, considerar a transição ou a transformação de um regime político não implicaria necessariamente na verificação de alterações de mesma monta na condução da política externa de um Estado. Há, por exemplo, certo consenso na literatura de que a evolução da política externa brasileira ao longo da última transição de regime político no país não apresentou notáveis discontinuidades, ao passo que no caso Argentino a orientação da política externa teria sido sensivelmente alterada durante a transição (KLAVEREN, 1990).

Tomando por pressuposto o argumento de DDAL acerca da condição de dependência na qual se inserem Argentina e Brasil, através da manutenção da dominação através de uma burguesia internacionalizada, como seria possível analisar os efeitos da transição política sobre a política externa? Ao abordar a política externa como uma variável dependente da transição, o Realismo Neoclássico pode ver a fornecer uma chave analítica útil à análise do problema, ao mobilizar elementos de ordem doméstica e externa.

3.1 O Realismo Neoclássico

Atribui-se os primeiros esforços concretos de sistematização da escola do Realismo Neoclássico às reflexões do autor Gideon Rose, empreendidas marcadamente no seminal artigo *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. São identificados 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. 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.

Incorporando traços de ambas as vertentes do Realismo Clássico quanto do Neorealismo⁶, o Realismo Neoclássico, doravante RNC, coloca que a política externa de um Estado é conduzida tanto pelas capacidades relativas de poder material no sistema internacional quanto pelas variáveis intervenientes no nível da unidade. Assim, 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. Considerando constrangimentos e incentivos sistêmicos, o RNC se preocupa em explicar como as características domésticas de um país intervêm na relação entre as avaliações dos líderes acerca das ameaças e oportunidades internacionais e as políticas que tais líderes perseguem (LOBELL; RIPSAN; TALIAFERRO, 2009).

No atinente ao grau de coesão das elites nacionais – entendidas em DDAL como atores essenciais na manutenção das relações de dependência internacional – o RNC sugere que as avaliações desses grupos acerca dos incentivos externos, sobretudo frente à ausência de consenso entre as lideranças nacionais e as burocracias de segurança, podem ser enviesadas. Mesmo que essas elites percebam corretamente 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). Cardoso e Faletto (1977), 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 coalisões 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.

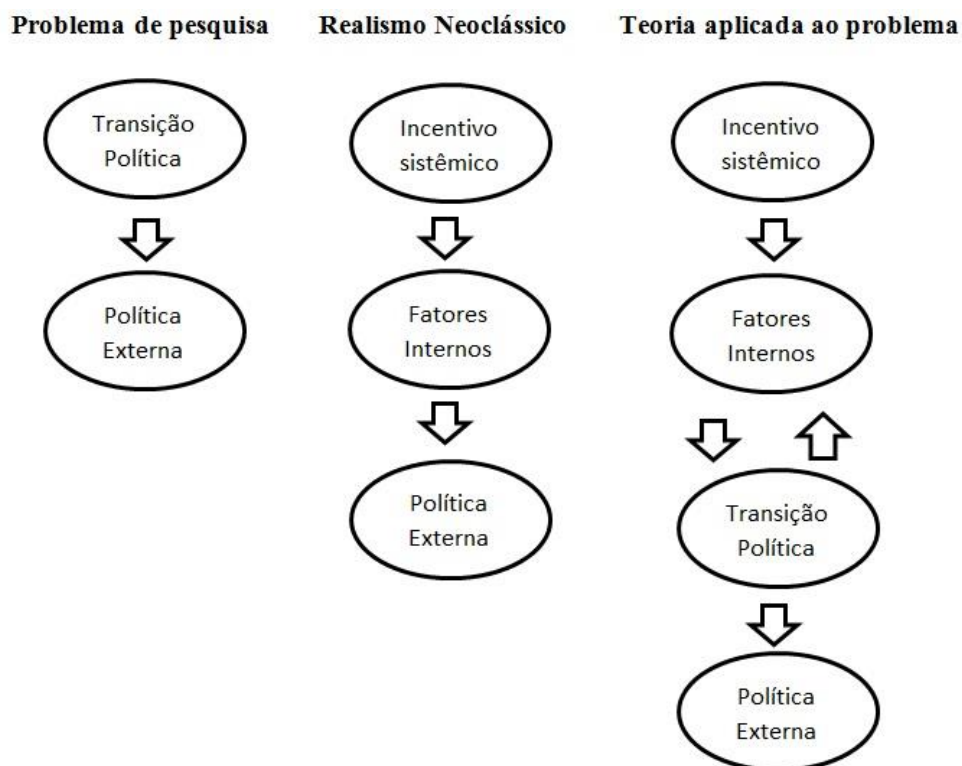
3.2 Uma proposta de aplicação do Realismo Neoclássico ao tema da transição

Segundo a escola de política externa do Realismo Neoclássico os incentivos sistêmicos, variável explicativa, seriam traduzidos em termos dos fatores internos ao Estado,

⁶ Em linhas superficiais, o Realismo Clássico diria respeito a um conjunto de perspectivas de cunho mais filosóficas identificadas pela visão pessimista da natureza humana, pelo entendimento da política como uma relação entre coletividades humanas 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 nessa escola a teoria da balança de poder elaboradas por Waltz (1979), que considera a distribuição internacional de poder como única variável explicativa.

produzindo assim a política externa. Articulando tal premissa à problematização da transição política como variável explicativa da evolução da política externa, sugere-se a possibilidade de pensar a transição política sendo configurada pela relação entre fatores internos e incentivos sistêmicos – o que por sua poderia vir a agregar valor na explicação da política externa.

Assim, se a transição compreende 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 –, quer-se sugerir a possibilidade de considerar a política externa como uma variável dependente do tipo de transição através da análise desses fatores domésticos e internacionais que configuram a própria transição política.



Modelo 1. Aplicação da teoria ao problema. Elaboração do autor

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 pode ser coerentemente considerada como variável explicativa na comparação da evolução da política externa no Brasil e na Argentina.

O que aproxima as contribuições fornecidas pelo RNC e pela obra DDAL é noção de que os condicionantes internos aos Estados estão correlacionados aos impulsos do ambiente internacional. Em ambos os entendimentos os elementos de ordem nacional e internacional, quando percebidos pelas lideranças locais, viriam a definir a posição do Estado bem como a formulação e implementação da sua política externa. A adoção de explicações multicausais e de múltiplos níveis é portanto o espaço comum onde se operaria uma aplicação articulada das duas teorias em um caso específico.

Nas redemocratizações argentina e brasileira, a maneira como as modificações domésticas intervêm na tradução dos incentivos externos em política externa seriam então extremamente relevantes quando lidas através do prisma do RNC. No que diz respeito a esses incentivos externos, Lobell (2009) lembra que Estados ou regiões gozam de uma semi-autonomia, já que não seria possível desconsiderar o regime doméstico ante a disposição de poder no sistema internacional. Desse modo, considerando a interveniência dos fatores internos, uma investigação acerca dos processos brasileiro e argentino deveria, tanto na perspectiva de Cardoso e Faletto (1977) quanto na do RNC, analisar a variável dos incentivos externos em termos regionais e sistêmicos.

4 ARGENTINA E BRASIL: DEPENDÊNCIA, TRANSIÇÃO, E POLÍTICA EXTERNA

Seguindo abordagem adotada em DDAL, cabe analisar as naturezas política e histórica dos processos de formação e de transformação dos Estados latino-americanos. No caso específico da Argentina e do Brasil, ambas as redemocratizações ocorridas formal e efetivamente ao longo da década de 1980, compuseram uma ampla amostra de países, sobretudo latinos e sul-europeus que findados seus regimes autoritários iniciaram um movimento de trânsito à democracia; tal etapa, singularizada de diferenciação da economia e internacionalização plena do mercado, concomitantemente a mudança de regime, se caracterizaria pelo estabelecimento dos grupos dominantes em uma elaborada rede de interesses,

A passagem ao regime democrático no caso argentino, ainda que precedida por tentativas abortadas de abertura política⁷, ocorreu subitamente com a derrota do país na Guerra das Malvinas, em uma conjuntura interna de crise de legitimidade, instabilidade

⁷ Como as sinalizações do general Jorge Videla de inclinação a um diálogo político amplo, que antecedem as estratégias de liberalização implantadas em 1981 pelo sucedâneo governo do general Roberto Viola (O'DONNELL, 1998)

econômica e divisões internas na cúpula do aparelho militar (DEVOTO e FAUSTO, 2004; O'DONNELL, SCHMITTER e WHITEHEAD, 1998; KLAVEREN, 1990, MAZZEI, 2011). Estando assim o governo militar obrigado a convocar eleições, em dezembro 1983 o Estado argentino retorna formalmente ao regime democrático após o radical Raúl Alfonsín derrotar o candidato peronista Italo Luder com maioria absoluta.

Já processo de redemocratização brasileiro se deu notadamente de maneira gradual (FAUSTO, 1995; MARENCO, 2007). Movimentações ainda do governo Geisel⁸ – 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 notáveis episódios catalisaram o processo, como a declaração da Anistia Política por Figueiredo em agosto de 1979, as eleições indiretas de 1982, o emblemático movimento das *Diretas Já* em 1984 e destacadamente a culminação da inauguração do governo do civil José Sarney em março de 1985.

Entendendo que a transição política se inicia quando o governo militar fornece claros sinais de predisposição à distensão política, Marengo (2007) localiza o marco inicial da liberalização brasileira com a posse de Geisel e o anúncio do projeto distencionista; na Argentina, porém, o processo teria se inaugurado com a posse de Bignone e o anúncio das eleições de 1983 sem, contudo, implicar em uma continuidade da liberalização política. Ao cabo, 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 argentino⁹. No Brasil o processo portanto se iniciou em 1974 com Geisel sendo findando em 2002 com a eleição de um partido de esquerda, com Lula como mandatário político. Já na Argentina, Marengo (2007) localiza o intervalo temporal entre 1982, sob Bignone, e 2003 com Néstor Kirchner.

De maneira geral, conforme afirmado, no tocante 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 em sensíveis rupturas na lógica da política externa; entretanto, no caso brasileiro, haveria um contraste menos marcante entre a política

⁸ Governante militar brasileiro a partir de março de 1974 até o mesmo mês do ano de 1979. Geisel é sucedido por Figueiredo que governa por sua vez de março de 1979 até a abertura política de março de 1985. Em seu discurso de posse, Figueiredo afirma emblematicamente a intenção de 'fazer deste país uma democracia' (FIGUEIREDO apud MARTINS, 1998), ainda que na sequência tenha adotado medidas para controlar a liberalização.

⁹ A destacar que na Argentina, após o início da transição em 1982, as etapas 2, 3 e 4 expostas no tópico precedente se realizaram simultaneamente em 1983; No Brasil, entretanto, as etapas se escalonaram ao longo do tempo.

externa impulsionada sob o regime autoritário e aquela do princípio do período democrático (KLAVEREN, 1990).

4.1 Argentina e Brasil em suas diferentes modalidades de transição

O caso brasileiro pode ser alocado no modelo de *transição por transação* (O'DONNELL, SCHMITTER e WHITEHEAD, 1998), segundo o qual se principia a transição no regime fixando certos limites para a mudança política de maneira que as lideranças do regime autoritário permanecem como uma força eleitoral relativamente importante ao longo do processo – além de agirem na manutenção da internacionalização da dependência (CARDOSO e FALETTO, 1977). Uma ilustração do argumento do modelo é o de que, com a morte de Tancredo Neves, José Sarney 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. Martins (1998) acrescenta que a liberalização brasileira ocorreu originalmente em função das dificuldades do regime para com a economia interna¹⁰, sem advir de alguma alteração na correlação de forças entre situação e oposição.

O caso argentino, em contrapartida, é identificado no chamado modelo de *transição por colapso*, onde determinados eventos promovem uma acelerada perda de coesão e legitimidade das elites autoritárias, eliminando a capacidade desses atores interferirem sensivelmente na passagem do poder para as elites civis. Na Argentina a ausência da combinação entre 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). A vitória do discurso do radical Alfonsín sobre aquele adotado por Luder foi fortemente baseado assim na ostensiva atitude de oposição ao regime militar, na ênfase dos direitos humanos e mesmo ainda na condenação à aventura militar na Guerra do Atlântico Sul (CAVAROZZI, 1998) – a destacar a maneira como o último dos temas pode indicar a relevância das questões de política externa na disputa eleitoral doméstica.

Como indicado, analisar a evolução da pauta de política externa do período democrático certamente implica em entender o desenrolar histórico. No caso argentino, o

¹⁰ Em 1982 a produção interna se retraiu profundamente, a inflação foi elevada a mais de 100%, a dívida interna dobrou o orçamento federal e a dívida externa atingiu a soma de 12.6 bilhões de dólares. (MARTINS, 1998). Na pauta de política externa o Brasil buscou auxílio junto ao FMI após a impactante declaração de moratória do México em 1982.

golpe militar que derrocou o governo peronista, ocorrido em março de 1976, se estendeu até 1983 no período denominado pelos militares de Processo de Reorganização Nacional. A diplomacia militar do período se concentrou sobretudo nos temas de orientação nacionalista, com adesão extrema às políticas de poder e às questões territoriais; já a diplomacia econômica se voltou para a vinculação com setores financeiros internacionais, sustentada na crença nos mecanismos do mercado e na rejeição do papel ativo do Estado (ACUÑA e SMULOVITZ, 1995; CAVAROZZI, 1998; KLAVEREN, 1990). Dentre os temas mais específico da pauta da política externa destacam-se os conflitos de delimitação limítrofe com o Chile, a questão das Malvinas, o compartilhamento de recursos hídricos com o Brasil, as intervenções na Bolívia e em Estados da América central, assim como a manutenção das relações com os EUA¹¹.

O governo Galtieri, gabinete militar inaugurado no país em 1981 com um golpe que retiraria o General Viola do comando do Estado, tenta contornar a assumida crise político-econômico-social interna através da deflagração do conflito nas Ilhas Malvinas. A estratégia se baseava na tentativa de mobilizar apoio popular e promover a coesão interna através da criação de um inimigo nacional. Atesta-se que tal decisão, baseada em supostos errôneos e em uma tentativa desesperada de sustentação do regime (ACUÑA e SMULOVITZ, 1995; FAUSTO, 1995; O'DONNELL, 1998), foi o estopim para a queda do governo militar em prol da democracia, após a derrota sofrida em 1982, que se somou aos perversos efeitos do alto grau de dependência do Estado.

Determinados eventos podem indicar uma sensível ruptura de continuidade na política externa argentina ao longo da redemocratização como, por exemplo, as soluções diplomáticas empreendidas com a finalidade da solução do conflito de Beagle com o Estado do Chile – que se inserem no escopo maior dos esforços de integração com países da região e da diversificação dos vínculos externos da Argentina. Esse intento de articulação regional é marca da política externa de Alfonsín, no primeiro governo da redemocratização do país, para superação do cenário de crise político-econômica e de vulnerabilidade frente às pressões internacionais.

No caso do Brasil, o extenso roteiro da liberalização política 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). O'Donnell

¹¹ A destacar as contribuições do governo Argentino com outras ditaduras do Cone Sul, através da troca de informações sobre perseguidos políticos ou mesmo da indiferença perante o assassinato de dissidentes políticos uruguaios, chilenos e bolivianos em território nacional. Também é ilustrativa a presença da Argentina em El Salvador, Honduras, Guatemala e Nicarágua entre 1980 e 1982, fornecendo treinamento às forças militares. Finalmente, é destacada a intervenção argentina na Bolívia em 1980 pró-golpe militar que conduziu o general Luiz Meza ao poder. (KLAVEREN, 1990).

(1998) acrescenta que, por diversas razões de ordem histórica, o setor popular brasileiro é fraco em termos organizacionais e pouco ativado politicamente, de sorte que foi permitido um alto controle dos dirigentes autoritários sobre o processo de mudança de regime, em um tempo de transição excepcionalmente longo.

Substantiva amostra das análises realizadas sobre evolução da política externa brasileira, contrariamente ao caso argentino, coincidem acerca do diagnóstico de uma continuidade e consistência dessa política do governo militar ao princípio do governo democrático pós-1985. Entretanto, realçando a importância de um estudo detido do histórico das relações exteriores do Brasil, Klaveren (1990) vem matizar a continuidade da política externa brasileira, destacando relevantes mudanças, como rupturas nas relações com os EUA e Estados vizinhos. Desse modo, o autor prefere o entendimento de um equilíbrio dinâmico apoiado tanto no consenso nacional acerca dos temas relativos à política exterior quanto no grau de autonomia da chancelaria do Itamaraty. Inserida na singularidade do caso brasileiro, a presença do Palácio do Itamaraty é extremamente pujante comparativamente às demais chancelarias da região, (KLAVEREN, 1990; MARENCO, 2007; MARTINS, 1998), o que poderia vir a configurar uma qualidade particular de dependência internacional.

Houve no último governo militar brasileiro uma redefinição da postura perante os EUA em termos de um não-alinhamento automático¹², assim como no sentido de uma diversificação das relações exteriores do país em termos de parceiros e temas – a destacar o engrossamento do grau de cooperação com o cone sul e das relações de cooperação com a Argentina. O governo Sarney, em lógica contínua, coloca uma pauta externa de proteção dos setores estratégicos da indústria nacional, do gerenciamento da dívida externa e da temática da energia nuclear. Tais iniciativas se inscreveriam na etapa sucedânea àquela definida pelo populismo, na qual haveria clara intenção da diferenciação deliberada da economia e da internacionalização plena do mercado (CARDOSO e FALETTO, 1977).

Os vínculos entre Argentina e Brasil, marcados por uma lógica dualista de alteração de períodos amistosos e conflituosos, encontram expressão no período da transição política. Em 1980, após firmado o acordo tripartite com Argentina e Paraguai acerca da exploração hídrica da Bacia Platina, Figueiredo realizou a simbólica visita à Argentina após 45 anos sem que um mandatário brasileiro a fizesse, sendo posteriormente retribuído pelo governante militar argentino. O período é marcado pela inauguração de acordos bilaterais sobre pautas como a construção de uma ponte sobre o rio Iguaçu, desenvolvimento nuclear para fins pacíficos,

¹² O termo resgata a atribuição dada à postura adotada pelo governo de Castelo Branco logo após o golpe de 1964, segundo a qual o Estado brasileiro se alinharia automaticamente aos cursos de ação estadunidenses.

cooperação hídrica, comércio e reuniões periódicas entre as chancelarias. Entretanto, o comportamento que o governo militar argentino viria a adotar com relação ao tema das Malvinas resfriou pontualmente as relações bilaterais ao contrastar-se com o modelo da tradição diplomática brasileira. De toda forma, apesar do episódio, o Brasil veio a manter uma política de neutralidade amistosa para com a Argentina durante a Guerra.

Marcadamente entre os anos de 1981 e 1983, as relações bilaterais se deterioraram bastante do ponto de vista comercial, de tal maneira que a Argentina amargou crescentes déficits comerciais com o Brasil. Segundo Klaveren (1990), enquanto no período as compras do Brasil de produtos argentinos representavam 2,32% das importações totais, as compras argentinas alcançavam a cifra de 14,87%. Assim, após a redemocratização de ambos os países são assinadas a Declaração de Iguazu (1985) e a Ata para integração argentino-brasileira (1986), que viriam propor a criação de uma comissão mista que buscasse equacionar o comércio e promover a integração entre os dois Estados, minimizando os efeitos da influência externa sobre a condução da política interna. Destacam-se ainda empreitadas no plano da cooperação em temas sensíveis, como foi o caso da extradição de lideranças guerrilheiras argentinas do Brasil em 1986. Importante notar nesses dados a possibilidade levantada por Cardoso e Faletto (1977) da exploração de grupos internacionalizados latinos sobre segmentos sociais da própria região.

O consecutivo passo de marca maior para integração argentino-brasileira ocorre em 1988 quando Alfonsín e Sarney assinam o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, que propõe a adoção de novos incentivos, a abolição de barreiras e a criação de uma nova comissão binacional. Pese-se neste período de reinauguração democrática o grande compromisso pessoal e o papel fundamental da figura dos presidentes civis na integração entre Brasil e Argentina somados à maneira como a mudança de regime fortaleceu essa aproximação (KLAVEREN, 1990).

Conforme complementa Klaveren (1990), há certo consenso na academia, sobretudo no que diz respeito à matriz estadunidense, que os estudos sobre o tipo de regime político e suas modificações ao longo do tempo agregam capacidade explicativa às análises de política externa de um Estado. Fatores como a ação das lideranças internas, grupos de pressão e sistema político interno poderiam vir assim a constituir importantes conceitos para explicar a evolução da política externa – conforme entendido tanto em DDAL quanto na escola do Realismo neoclássico.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora haja clara carência de evidências e de análises em profundidade que confirmem a hipótese de trabalho, o percurso trilhado até então sugere a plausibilidade de investigar da relação entre o modelo de transição e a continuidade da política externa. Preliminarmente, os modelos de transição por colapso na Argentina e de transição por transação no Brasil parecem indicar certa relação de causalidade com a descontinuidade e a descontinuidade da evolução da política externa, respectivamente – ponderados, naturalmente, os matizes que podem vir a ser identificados na continuidade ou descontinuidade dessa política, como no caso do *equilíbrio dinâmico* proposto por Klaveren (1990) para o caso brasileiro.

O presente artigo tem sua validade inscrita portanto não na apresentação de conclusões ou de inferências propriamente ditas, mas sim na sugestão de uma agenda de pesquisa que contemple os temas da transição política e da política externa através ao dos argumentos da obra DDAL – configurados na órbita do tema dependência. Guardadas as especificidades da teoria da dependência e da análise de política externa no Realismo Neoclássico, os pressupostos da escola do RNC são aqui apresentados de maneira afim ao entendimento de Cardoso e Faletto (1977), no tocante à pertinência da contemplação de ambas as esferas doméstica e externa na resolução de problemas de pesquisa. Ademais, ciente que as limitações de foco e direcionamento impeçam um maior aprofundamento, uma pesquisa nos termos aqui sugeridos não deve ignorar os profícuos debates internos à teoria da dependência, promovidos sobretudo nas duas das suas principais alas, a marxista e a weberiana.

Tomando por pressuposto que uma investigação comparada da transição política na Argentina e no Brasil não se encerra em respostas unívocas (FAUSTO, 1995; O'DONNELL, 1998), uma nova análise comparada entre os dois Estados poderia vir a contribuir com o estado da arte no que diz respeito à política externa. Em adição, a utilização do Realismo neoclássico combinado ao tema da dependência para o tratamento da questão da transição política teria o potencial de geração de contribuições originais ou mesmo de estimular a formulação de uma *prototeoria* sobre política externa latino americana na transição política. A escola do Realismo Neoclássico, ao considerar os fatores de ordem doméstica como uma variável interveniente que influi na tradução dos incentivos internacionais em política externa, poderia vir a fornecer o aparato necessário para relacionar os temas da transição de regime e da política externa.

Além de tratar-se de nações vizinhas que compartilham intimamente históricos de dependência e subdesenvolvimento (CARDOSO E FALETTO, 1977; DEVOTO e FAUSTO, 2004; JAGUARIBE, 1969), entende-se ser justificado um estudo comparativo entre Argentina e Brasil que não contemple outras nações limdeiras ou mesmo toda a América Latina, em função da revisão de literatura realizada sugerir notáveis aproximações entre os Estados escolhidos. Brasil e Argentina são os dois maiores Estados da América do Sul, são observadas diferentes lógicas de transição em cada país, há variância constatável e, finalmente, existe comparabilidade entre os dois processos.

No atinente específico da obra, resguardado na consciência do benefício do afastamento temporal, não seria conveniente retirar ou diminuir o mérito de *Dependência e Desenvolvimento na América Latina* ao pensamento latino-americano contemporâneo frente às críticas imprimidas sobretudo pela escola marxista. A despeito do caráter claramente sociológico do ensaio, conforme indicado no próprio subtítulo, é notável o esforço imprimido no sentido da realização de síntese entre o pensamento econômico e o sociológico. Acredita-se portanto que a linha de argumento contida em *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*, bem como os seus desdobramentos posteriormente respaldados no escopo maior da Teoria da Dependência, poderia vir a fornecer uma chave explicativa para análises de maior profundidade sobre os efeitos da transição política na política externa brasileira e argentina; a obra coloca assim a possibilidade de uma interpretação genuinamente latino americana acerca da própria realidade local.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- C. Acuña; C. Smulovitz. Militares em la transición argentina: del gobierno a la subordinación constitucional in Anne Pérotin-Dumon: Historizar el pasado vivo en Argentina. 1995.
- 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.
- Cardoso, F; Faletto, E. Dependência e Desenvolvimento na América Latina: Ensaio de Interpretação Sociológica. Rio de Janeiro: Editora LTC. 1977.
- 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.

- Dahl, R. Poliarquia: Participação e Oposição. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo. 1997.
- Devoto, F.; Fausto, B. Brasil e Argentina: um ensaio de história comparada (1850-2002). São Paulo: Editora 34. 2004.
- Duarte, P; Graciolli, E. A teoria da dependência: interpretações sobre o (sub)desenvolvimento na América Latina. UNICAMP: arquivos anais e colóquios. http://www.unicamp.br/cemarx/anais_v_coloquio_arquivos/arquivos/comunicacoes/gt3/sessa04/Pedro_Duarte.pdf. Acessado em 28 de fevereiro de 2016.
- Fausto, B. História do Brasil. São Paulo: EdUSP. 1995.
- Goto, R. Para ler Fernando Henrique Cardoso. São Paulo: Geração Editorial. 1998.
- Jaguaribe, H. "Dependencia y autonomía en América Latina", in Jaguaribe, H; et al. La dependencia político-económica de América Latina. México: Siglo XXI. 1969.
- 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 Internacionales*. 1990; 18: 13-44
- 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.
- Marenco, A. Devagar se vai ao longe? a transição para a democracia no Brasil em perspectiva comparada. in: Melo, C. e Sáez, M. A democracia brasileira. balanço e perspectivas para o século XXI. Editora UFMG. 2007.
- 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.
- O'Donnell; Schmitter P; Whitehead L. *Transiciones desde un gobierno autoritario*. América Latina. Buenos Aires: Paidós. 1998.
- 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. 1998; 51: 144-72.

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

Recebido em: Janeiro de 2016;

Aprovado em: Agosto de 2016.