

# BJIR

Brazilian Journal of  
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Especial | volume 7 | edição nº 3 | 2018

*Argentina e Brasil: lições de uma  
transição hegemônica  
sul-americana*

Luis L. Schenoni

 **Igepri**  
Instituto de Gestão Pública e  
Relações Internacionais

**unesp**   
Universidade Estadual Paulista  
"Júlio de Mesquita Filho"

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

## ARGENTINA E BRASIL: LIÇÕES DE UMA TRANSIÇÃO HEGEMÔNICA SUL-AMERICANA<sup>1</sup>

Luis L. Schenoni<sup>2</sup>

**Resumo:** Quatro décadas se passaram desde que o equilíbrio do poder argentino-brasileiro no Cone Sul deu lugar a uma indiscutível primazia do Brasil. A natureza pacífica e cooperativa dessa transição de poder regional representa um enigma interessante para as teorias estruturalistas atuais que preveem as crescentes tensões entre os Estados Unidos e a China. Por que alguns países aceitam seu declínio de uma forma mais branda, como a Argentina fez nesse momento? Neste artigo, ofereço um modelo formal e uso a técnica de rastreamento de processos para demonstrar que a principal reviravolta cooperativa nessa relação ocorreu entre o final da década de 1970 e o início da década de 1990. Minhas conclusões sugerem, ao contrário da narrativa predominante, que a cooperação entre a Argentina e o Brasil não foi produto da democratização. Em contraste, o caso sul-americano sugere que as transições pacíficas de poder ocorrem quando os custos do confronto são altos e as coalizões de política externa são redefinidas no Estado em declínio.

**Palavras-chave:**

### THE ARGENTINA-BRAZIL REGIONAL POWER TRANSITION

**Abstract:** Almost four decades have passed since the Argentina-Brazil balance of power gave way to a Brazilian uncontested primacy in the Southern Cone. The peaceful and cooperative nature of this regional power transition poses an interesting puzzle for structural theories and those concerned with the US-China transition. Why do certain countries accept accommodation more leniently, like Argentina did? I offer an explanatory model and use process tracing to show that key cooperative turns in this bilateral relationship—during the late 1970s and early

---

<sup>1</sup> A versão original em Inglês deste artigo foi publicada em 2017 pela revista *Foreign Policy Analysis* (doi:10.1093/fpa/orx008) e está sendo reproduzida com o consentimento da *Oxford University Press* e a *International Studies Association* (ISA). Versões anteriores também foram apresentadas em seminários no Instituto de Ciências Sociais (ICS) da Universidade de Lisboa (Lisboa, 30 de junho de 2012), *Sciences Po* (Paris, 24 de abril de 2014), o Instituto Alemão de Estudos Globais e de Área (GIGA) (Hamburgo, 23 de março de 2015), e a Universidade de Notre Dame (Notre Dame, IN, 25 de maio de 2016). Jorge Battaglino, Olivier Dabène, Michael Desch, Gary Goertz, Ignacio Labaqui, Tom Long, Andrés Malamud, Federico Merke, Fernando Mourón, Detlef Nolte, Sebastian Rosato, Francisco Urdinez, Eduardo Viola e Leslie Wehner, contribuíram significativamente para este produto final com suas críticas e conselhos. Finalmente, agradeço ao Instituto Kellogg de Estudos Internacionais por uma bolsa para trabalho de arquivo e entrevistas em Brasília e Buenos Aires durante 2017.

<sup>2</sup> Luis Schenoni é candidato a doutorado em ciências políticas pela Universidade de Notre Dame. Estuda política externa e formação do estado na América Latina. Email: [lschenon@nd.edu](mailto:lschenon@nd.edu)

1990s—required concurrent structural changes, both at the international and domestic levels. My conclusions suggest, against the prevalent narrative, that cooperation between Argentina and Brazil was not a product of democracy. Instead, peaceful power transitions take place when the costs of confrontation are high and social coalitions are largely redefined in the declining State.

**Keywords:**

## **I. Introdução**

O poder relativo dos países do Cone Sul, assim como a natureza de suas relações, mudou consideravelmente ao longo da história. Os altos níveis de cooperação alcançados durante a unipolaridade sul-americana dos últimos trinta anos são, de fato, a exceção. Eles foram precedidos por pelo menos dois séculos de rivalidade e equilíbrio de forças entre Argentina e Brasil, um antagonismo que se sobrepôs à boa vontade dos muitos indivíduos que tentaram superá-lo (Fausto; Devoto, 2004). Mesmo em nossos dias, as reverberações dessa tensão influenciam as diplomacias dos dois países (Russell; Tokatlian, 2003) e cerca de vinte por cento dos argentinos e brasileiros veem o outro país como um adversário.<sup>3</sup>

A ascensão relativa do Brasil e o conseqüente fim da rivalidade argentino-brasileira, no entanto, foram pouco trabalhados pela Ciência Política sul-americana. O caso é de particular interesse porque as teorias estruturalistas da política internacional (recentemente em voga nos debates sobre as tensões relativas ao declínio dos Estados Unidos e à ascensão da China) teriam previsto um aumento significativo nos níveis de tensão em consequência do incremento do poder brasileiro que ocorreu a partir dos anos setenta (Waltz, 1979; Organski; Kugler, 1980; Gilpin, 1981; Lemke, 2002; Allison, 2017). No entanto, como sabemos, a transição de poder sul-americana levou aos níveis mais altos de cooperação bilateral já registrados entre esses dois países.

Que fatores permitiram o declínio da Argentina (e a ascensão do Brasil) de maneira pacífica e cooperativa no Cone Sul? A fórmula para a transição pacífica de poder é atualmente considerada a pedra filosofal das relações internacionais, e o caso sul-americano poderia elucidar essa alquimia.

A resposta que ofereço neste artigo repousa sob os ombros de muitos trabalhos anteriores acerca da cooperação argentino-brasileira (Resende-Santos 2002; Gardini 2005; Malamud 2005; Oelsner 2005; Gómez-Mera 2013; Darnton 2014). Minha contribuição será focar nas variáveis domésticas que dissuadiram a Argentina de prolongar a competição nas esferas econômica, nuclear, e militar, assim como formar alianças com terceiros países e, em última instância, entrar em guerra com o Brasil, optando por uma acomodação pacífica. A estratégia de acomodação argentina, segundo argumentarei, foi concebida em duas conjunturas críticas: a resolução do conflito de Itaipu (1977-1980) e a criação do Mercosul (1990-1994). Durante essas

---

<sup>3</sup> Esse resultado vem de uma pesquisa da empresa Netquest no contexto do projeto “Brasil e Argentina, opinião pública e preferências comerciais” da Universidade de São Paulo e com financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, Brasil (FAPESP No. 16/50469-3).

conjunturas, os presidentes argentinos desmantelaram com sucesso a coalizão de política externa propensa ao conflito, garantindo a paz. Além disso, uma vez superadas essas conjunturas, as instituições bilaterais e regionais criadas contribuíram para consolidar uma trajetória cooperativa difícil de reverter (ver Pierson, 2004).

A solidez do meu argumento decorre não apenas da evidência histórica, mas também de sua consistência lógica. Trabalhos anteriores sobre as origens da cooperação no Cone Sul (e sobre transições de poder em geral) têm sido baseados em hipóteses indutivamente derivadas, dando origem a explicações que se aplicam ao Cone Sul (ou a outros casos particulares) mas que são difíceis de generalizar (Geddes, 1990). Para evitar esse problema, deduzirei as hipóteses deste artigo a partir de premissas teóricas. O estudo de caso apenas servirá para ilustrar e verificar empiricamente a sequência dos mecanismos causais (ver Bates et al. 1998).

Estruturo este artigo em cinco seções. Em uma primeira, deduzo formalmente, a partir das premissas das teorias estruturalistas,<sup>4</sup> que uma mudança nas coalizões de política externa é uma condição necessária para uma transição pacífica de poder. Tal mudança é possível em contextos específicos em que o custo da guerra é particularmente elevado *vis-à-vis* o custo do desmantelamento da coalizão estabelecida. Isto pode ser modelado e provado formalmente.

Uma vez estabelecida minha teoria, analiso a história de longo prazo do declínio argentino e da ascensão brasileira em uma segunda seção. Nesta, utilizo dados históricos e estatísticos para ilustrar amplamente a passagem de uma bipolaridade regional em meados do século XX para a atual unipolaridade brasileira. Em seguida, na terceira e quarta seções, examino dois momentos críticos em que a Argentina revisou drasticamente a sua estratégia de política externa no âmbito do Cone Sul: a resolução da crise de Itaipu (1977-1980) e o estabelecimento do Mercosul (1990-1994).

Finalmente, testo as hipóteses iniciais e considero explicações alternativas em uma sexta seção, na qual utilizo a técnica de rastreamento de processos (*process-tracing*) para um exame sistemático das evidências documentais.

---

<sup>4</sup> Com as “teorias estruturalistas” quero dizer as teorias das relações internacionais que prevêm conflito ou cooperação considerando as capacidades materiais relativas dos estados. Em princípio, esse rótulo inclui a teoria do equilíbrio de poder (Waltz, 1979), a teoria da estabilidade hegemônica (Gilpin, 1981) e a teoria das transições de poder (Organzki e Kugler, 1980).

## II. Uma Abordagem Dedutiva das Transições Pacíficas de Poder

Aplicadas ao nosso caso, as teorias estruturalistas das relações internacionais teriam previsto uma guerra entre Brasil e Argentina na década de 1970 (ver Mello 1996). Por um lado, as variantes do neo-realismo (Waltz 1979; Mearsheimer 2001), que argumentam que os subsistemas internacionais são pacíficos quando dois ou mais Estados equilibram-se entre si, teriam previsto tensões durante o surgimento de uma única grande potência regional como o Brasil. Por outro lado, a teoria da estabilidade hegemônica (Gilpin 1981), a qual espera que os subsistemas internacionais sejam pacíficos quando um único Estado tem primazia indiscutível, teria antecipado que a paridade de poder entre Brasil e Argentina na década de 1970 causaria a mesma tensão. De ambos os pontos de vista, a ascensão do Brasil e o declínio da Argentina teriam levado ao conflito previsto pelos estudiosos das transições de poder (Organski 1958; Organski e Kugler 1980; Allison 2017).

Mas, de fato, como se sabe, isso nunca aconteceu.<sup>5</sup> Contrariando todas as expectativas, Argentina e Brasil começaram a cooperar intensamente no final dos anos 70. Lamentavelmente, este resultado não levou a um questionamento crítico dessas teorias.<sup>6</sup> Ao contrário, este fato fez com que muitos estudiosos abandonassem a abordagem estruturalista e buscassem uma resposta para a “amizade” argentino-brasileira em outros fatores (Gardini 2005; Malamud 2005; Oelsner 2005; Gómez-Mera 2013). Ao fazê-lo, estes trabalhos naturalizaram as novas dinâmicas cooperativas, marginalizando o enigma central que o caso sul-americano propunha: Por que Argentina e Brasil, passados dois séculos de rivalidade, decidiram cooperar precisamente quando se esperava que suas relações fossem ainda mais tensas?

Nesta seção, argumento que aqueles que esperavam que a ascensão do Brasil a um lugar de preeminência regional perturbasse o equilíbrio na América do Sul e produzisse maiores tensões<sup>7</sup> assumiram que os atores domésticos interessados na competição bilateral (o sector industrial, os militares e a burocracia estatal) continuariam a influenciar a formulação da política externa na Argentina. Ao conceber o Estado como uma “caixa preta”, as teorias

---

<sup>5</sup> Embora tenha sido argumentado que essas teorias não foram desenvolvidas para explicar os subsistemas regionais, figuras importantes dentro da teoria das transições de poder argumentam que ela deveria explicar resultados regionais (Lemke 2002). No livro fundador do neo-realismo, o próprio Kenneth Waltz diz: "A teoria, uma vez escrita, também se aplica a estados menores que interagem uns com os outros, na medida em que sua interação esteja isolada da intervenção das grandes potências de um sistema" (Waltz 1979: 73).

<sup>6</sup> Este artigo propõe que, em vez de abandonar as perspectivas estruturalistas, é possível oferecer uma explicação melhor para a abordagem, construindo um "cinturão protetor" em torno delas (Lakatos, 1970).

<sup>7</sup> Para os realistas do equilíbrio de poder, a estabilidade internacional depende da manutenção da paridade relativa, que é caracterizada (i) pela incerteza sobre os resultados de uma eventual guerra; (ii) autossuficiência no controle de recursos, capital e mercados por dois ou mais estados; (iii) diferenciação produtiva escassa; e (iv) escasso desenvolvimento de regimes internacionais (ver Waltz 1979, Grieco 1993).

estruturalistas consideram a presença ou ausência desses grupos como uma constante. Mas, na realidade, seu poder relativo é (foi) variável, o que explica a acomodação (argentina). Como demonstrarei em seguida, a importância dessa variável pode ser identificada dedutivamente.

Os realismos do balanço de poder e da estabilidade hegemônica chegam a conclusões opostas e não explicam as transições pacíficas de poder, porque partem de hipóteses contraditórias sobre as coalizões domésticas preponderantes nos Estados do sistema internacional.<sup>8</sup> Esses pressupostos sobre o caráter das coalizões domésticas são fundamentais, mas sua importância foi menosprezada nas tradições *waltziana* e *gilpiniana*.<sup>9</sup>

A teoria do balanço de poder postula que os polos de uma estrutura internacional são sempre funcionalmente equivalentes e que “os concorrentes se tornam mais semelhantes entre si à medida que competem” (Waltz 1979: 173). Isso implica não apenas estratégias espelhadas, mas também uma configuração similar de atores domésticos que influenciam o processo de tomada de decisão, levando a resultados de política externa análogos. Defino isto como uma situação de coalizões similares ou indiferenciadas.

O realismo da estabilidade hegemônica também concorda que a “especificação de funções entre as unidades” (Gilpin 1981: 85) define uma estrutura política. No entanto, em contextos hegemônicos, um único Estado mantém a hierarquia e fornece bens públicos. O *hegemon* é normalmente quem exibe uma burguesia industrial, burocracia estatal e corporação militar relativamente competentes e competitivas (Wallerstein 1974; Rogowski 1989). Enquanto isso, todos esses atores são tipicamente irrelevantes em Estados subordinados. Caracterizo isto como uma situação de coalizões diferentes ou diferenciadas.

A tabela 1 resume as hipóteses relativas aos realismos de Gilpin e Waltz. As áreas em cinza são de especial interesse para meu argumento: elas enfatizam que, em situações em que as diferenças de poder são estreitas, a estabilidade é baseada em coalizões semelhantes.

---

<sup>8</sup> Nesse sentido, este artigo tenta construir uma ponte entre as tradições *waltziana* e *gilpiniana* (Wohlforth 2011). Esses dois ramos do realismo foram desenvolvidos separadamente, mas muitos teóricos das Relações Internacionais aceitam implicitamente que os subsistemas hegemônicos existem em interação com sistemas de equilíbrio de poder (ver Wright 1948, Keohane 1984, Ikenberry 2011, Mearsheimer 2001). Mesmo em um mundo de “múltiplas hierarquias” (Lemke 2002), ambas as abordagens teriam previsto o conflito no caso da transição de poder entre a Argentina e o Brasil, entre os anos 50s e 90s.

<sup>9</sup> Poucos autores trataram essas coalizões como uma variável, observando as condições sob as quais podem levar a conflitos, e analisando como seu dismantelamento para garantir a paz (ver Snyder, 1991). Teóricos das transições de poder propuseram que esses fenômenos podem acontecer pacificamente, dependendo dos níveis de “satisfação” das elites políticas (Kugler et al., 2015), mas eles não foram capazes de demonstrar as origens de tais níveis, caindo em um tautologia Com base na teoria da transição do poder e do realismo estrutural, mostrarei, dedutiva e empiricamente, que os níveis de satisfação são determinados por coalizões - acomodativas ou competitivas - que promovem um tipo específico - satisfeito ou insatisfeito - da política externa.

Contrariamente, para que os grandes diferenciais de poder sejam estáveis, o *hegemon* e seus Estados subalternos devem apresentar coalizões diferenciadas.

**Tabela 1. Pressupostos e Expectativas das Teorias Estruturais**

Estabilidade Hegemônica (Gilpin)	Balanco de Poder (Waltz)
<b>Distribuição de Capacidade</b>	
Diferencial de poder alto (d)	Diferencial de poder baixo ( $\neg d$ )
<b>Pressupostos Sistêmicos</b>	
O <i>hegemon</i> possui poder militar suficiente para derrotar sistematicamente qualquer oponente; controla o acesso a matérias-primas, capital e mercados; possui vantagens competitivas na produção de bens de maior valor agregado; é legitimado por instituições que refletem sua primazia.	Uma relativa paridade militar entre dois ou mais Estados gera incerteza sobre os resultados de uma eventual guerra. Cada estado controla o acesso a recursos, capital e mercados. Não há divisão do trabalho produtivo entre os estados. As instituições são escassas e limitadas.
<b>Pressupostos Comportamentais</b>	
Diferenciação funcional	Equivalência funcional
<b>Pressupostos Internos ou Domésticos</b>	
Somente o <i>hegemon</i> tem uma burguesia nacional, uma burocracia estatal e uma corporação militar competitivas e orientadas para o exterior.	Todos os Estados possuem uma burguesia nacional, uma burocracia estatal e uma corporação militar similarmente competente.
Coalizões Diferentes ( $\neg c$ )	Coalizões Similares (c)
<b>Previsões</b>	
As hierarquias são mais estáveis, e as paridades aumentam a probabilidade de conflito armado.	As paridades são mais estáveis, e as hierarquias aumentam a probabilidade de conflito armado.

**Nota:** Elaborado pelo autor.

Segue assim que nas teorias estruturalistas a paz se dá sob duas configurações: (1) a paz pode ser observada (p) quando as disparidades de poder são pequenas ( $\neg d$ ) e há coalizões similares (c), o que resulta em uma situação de equilíbrio ( $p \Rightarrow \neg d \wedge c$ ). Alternativamente, (2) a paz pode implicar grandes disparidades de poder e coalizões diferentes, isto é, uma situação de hegemonia ( $p \Rightarrow d \wedge \neg c$ ). Por *modus tollens*, as teorias estruturalistas preveem guerra ( $\neg p$ ) sob duas configurações: [ $\neg p \Rightarrow (d \wedge c) \vee (\neg d \wedge \neg c)$ ], situações em que há um grande diferencial de poder com coalizões semelhantes ou um pequeno diferencial de poder com coalizões diferentes. Portanto, para evitar a guerra – ou manter a paz (p) constante – em um contexto de transição de poder, pelo menos um dos atores tem que mudar suas coalizões.

Alguns estudiosos já têm notado que as coalizões de política externa – isto é, o conjunto de grupos de interesse e organizações que obtêm benefícios paroquiais de uma política externa específica (Snyder 1991: 31)<sup>10</sup> – são fundamentais para compreender as situações em que as

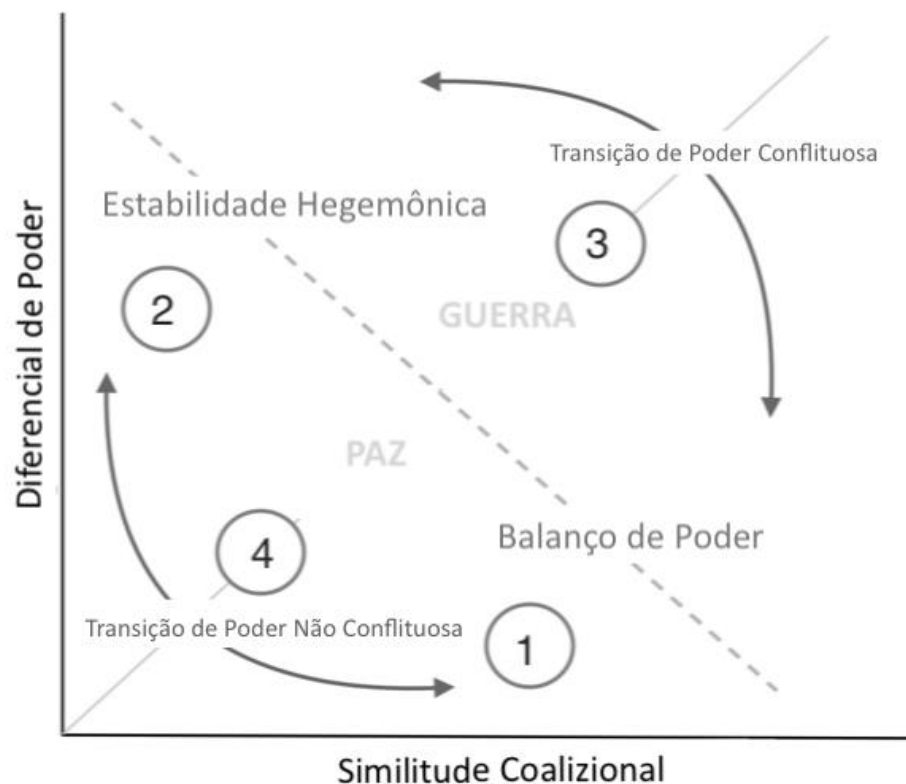
<sup>10</sup> Países sob sistemas econômicos e regimes políticos muito diferentes podem ter coalizões semelhantes. Por exemplo, os Estados Unidos e a União Soviética atribuíram grande influência a um conjunto similar de atores – a corporação militar, o sector industrial, a burocracia estatal, a comunidade científica, etc. – que se beneficiaram da



teorias estruturalistas sobre - ou subestimam o potencial de conflito (ver Schweller 2006, Solingen 2014). No presente caso a conclusão é clara: assumindo coalizões constantes, ambos os realismos exageram a propensão à guerra no contexto de qualquer transição de poder.

O problema principal em uma transição da configuração (1) para a (2) é que as mudanças de poder e de coalizão nunca são perfeitamente simultâneas. Como os teóricos das transições de poder já observaram, esse dilema exige a existência de um equilíbrio transicional. A fim de integrar as duas tradições estruturalistas em um único paradigma, meu argumento é que enquanto a guerra é, de fato, altamente provável em contextos de grande diferencial de poder e coalizões semelhantes ( $\neg p \Rightarrow d \wedge c$ ) (3), a guerra é um resultado mais improvável em situações de paridade de poder com coalizões diferentes ( $p \Rightarrow \neg d \wedge \neg c$ ) nas quais um dos Estados aceita voluntariamente desarticular sua coalizão competitiva (4). Além disso, devemos conceitualizar esses dois parâmetros (isto é, diferença de poder e diferença de coalizão) não como dicotomias rígidas, mas em um contínuo.

**Figura 1. Etapas Ideais em uma Transição de Poder**



**Nota:** Elaborada pelo autor.

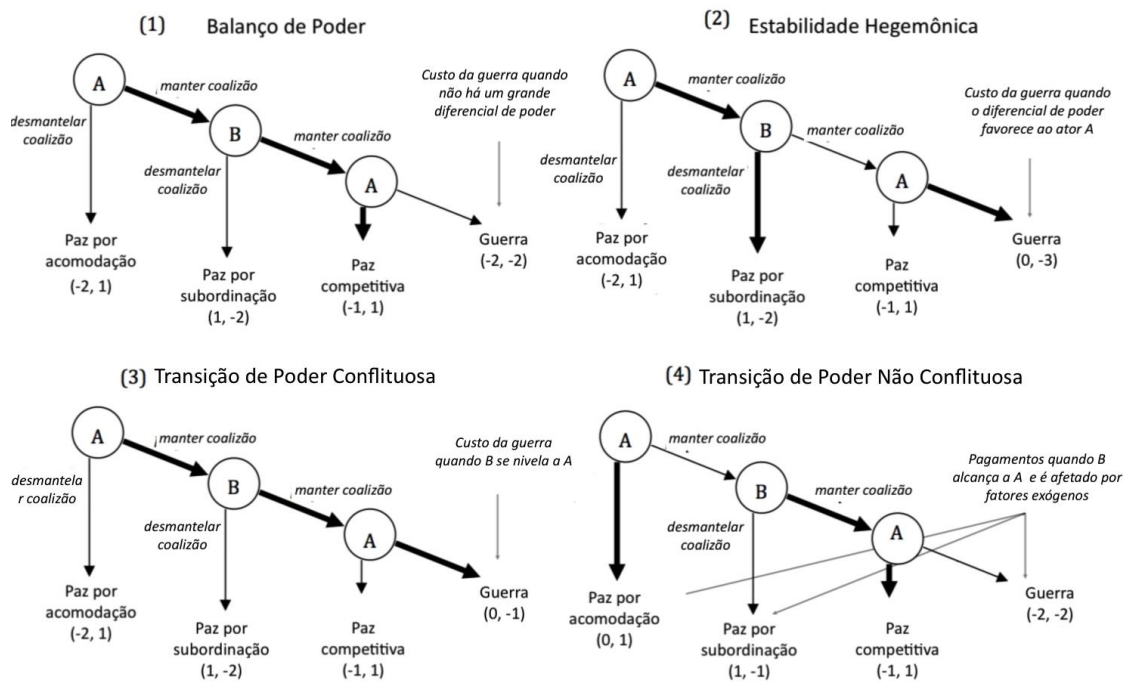
---

competição bipolar promovendo o desenvolvimento de tecnologias industriais e militares, um crescimento colossal da burocracia estatal e dos gastos militares, etc.

A figura 1 oferece uma ilustração gráfica. O eixo horizontal representa um contínuo de uma situação em que os atores têm coalizões semelhantes para outra situação em que apenas um dos atores tem uma burguesia competitiva, uma burocracia estatal capaz e uma das forças armadas competentes, enquanto o outro é fundamentalmente dependente do capital estrangeiro e tem capacidades estatais e militares limitadas. O eixo vertical representa a diferença nas capacidades nacionais entre os dois atores – ou seja, seu diferencial de poder internacional. A linha cinza contínua divide a figura em duas áreas. Na área inferior, a configuração desses fatores se assemelha ao tipo ideal da teoria do balanço de poder, enquanto na área superior se assemelha ao tipo ideal da teoria da estabilidade hegemônica. A linha pontilhada também divide a figura 1 em duas áreas marcadas por um limiar no qual a guerra se torna altamente provável. Os círculos representam os tipos ideais de relação bilateral discutidos acima: o equilíbrio de poder (1), a estabilidade hegemônica (2), uma transição de poder conflituosa (3), e uma transição de poder não conflituosa (4). Este último caminho permite a passagem do equilíbrio ( $p \Rightarrow \neg d \wedge c$ ) para a hegemonia ( $p \Rightarrow d \wedge c$ ) sem atingir a zona conflituosa ( $\neg p \Rightarrow d \wedge c$ ).

Como e quando isso é possível? Argumento que, durante as transições de poder, as coalizões podem ser desmanteladas quando fatores exógenos reduzem o custo dessa estratégia ou aumentam os custos da guerra em relação aos custos de desmantelamento de tal coalizão. Na figura 2, uso uma heurística fornecida pela teoria dos jogos para ilustrar como transições pacíficas de poder poderiam ser conceitualizadas.

### **Figura 2. Jogos de Transições de Poder em Diferentes Contextos**



**Nota:** Elaborada pelo autor.

Na figura 2, os governos dos Estados "A" e "B" iniciam o jogo com coalizões semelhantes. O governo "A" decide primeiro se vai reformar sua coalizão ou mantê-la. Então, "B" enfrenta a mesma decisão. Finalmente, "A" joga pela última vez para decidir se vai à guerra ou não. Os pagamentos são determinados pelo contexto internacional (de paridade de poder ou não) e o jogo é resolvido por indução retrospectiva da maneira indicada pelas setas em negrito.

Note que qualquer governo enfrenta *a priori* incentivos positivos para reformar sua coalizão, mas pode fazê-lo se o custo da guerra for ainda maior, assim como o ator "B" no caso da estabilidade hegemônica (2). Se o custo de reformar as coalizões for tão alto quanto da guerra para ambos os governos, devido à situação de paridade do poder, ambos podem manter suas coalizões, sabendo que o outro não vai atacar (1). Em outro cenário (3), "A" ainda é superior, mas "B" (em ascensão) percebe uma janela de oportunidade e não está disposto a reformar sua coalizão. Como resultado dessa interação estratégica, "A" escolhe a guerra preventiva, como previsto pelas teorias de transição de poder.

O último cenário (4) é o mais interessante para os propósitos da minha análise. Nesta situação, os pagamentos são afetados por fatores exógenos, diferentes do diferencial de poder. O custo da guerra poderia ser afetado, por exemplo, pela existência de um terceiro Estado no sistema capaz de intervir – como os Estados Unidos no hemisfério ocidental –, pela possibilidade do acesso a armas de destruição em massa, etc. Além disso, o custo de reestruturação das coalizões nacionais também poderia ser afetado por fatores exógenos – por

exemplo, se o contexto internacional favorecesse reformas econômicas ou se o Executivo se fortalecesse em relação a outros atores da coalizão. Portanto, mudanças nas coalizões nacionais que levam a transições pacíficas de poder seriam possíveis se fatores exógenos ao diferencial de poder bilateral afetassem as utilidades esperadas.

Esse exercício dedutivo sustenta minha hipótese central: se a coalizão competitiva – formada neste caso pela burguesia industrial, a burocracia estatal e as forças armadas – é desarticulada no país em declínio (Argentina), os atores afetados pela ascensão de um concorrente (Brasil) não terão mais influência nas decisões de política externa, permitindo uma estratégia de acomodação e uma transição pacífica de poder. Esta reestruturação interna deve ocorrer em um contexto no qual o Executivo é poderoso em relação aos atores em sua coalizão, e o contexto internacional – no caso da América Latina, essencialmente definida pela política externa de Washington – aumenta os custos de ir à guerra e mitiga os custos de reforma da coalizão. Essa hipótese, derivada dedutivamente até este ponto, produz implicações observacionais concretas que se dão com surpreendente precisão na transição de poder entre Argentina e Brasil.<sup>11</sup>

### III. A Transição Sul-Americana do Equilíbrio para a Unipolaridade Regional

Análises das relações bilaterais entre Argentina e Brasil costumam considerar o PIB como o principal indicador de paridade entre os dois países. Assim, chegam à conclusão de que essa transição começou em meados do século XX (Fausto e Devoto 2004; Rapoport e Madrid 2011), após pelo menos cinquenta anos de primazia econômica argentina no Cone Sul.<sup>12</sup> O Índice Composto de capacidades nacionais (Singer et al. 1972)<sup>13</sup> também sugere que o Brasil deu início a sua ascensão em 1950 e triplicou seu poder com relação à Argentina na década de 1980,

---

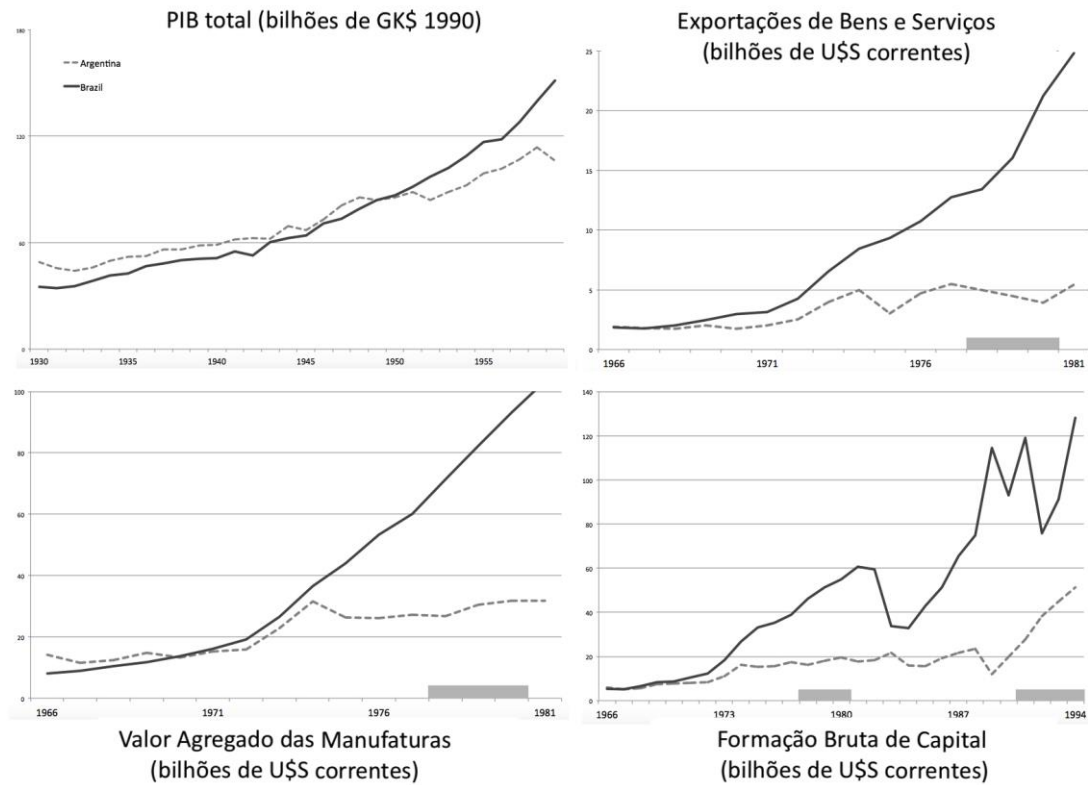
<sup>11</sup> Essa explicação teórica também parece coincidir com outras transições pacíficas de poder no nível sistêmico, como entre o Reino Unido e os Estados Unidos, onde o desmantelamento de coalizões profundamente arraigadas que ocorreram sob condições de grande pressão externa (Friedberg 1988) foi de importância central para evitar o conflito. Na era nuclear, esse arcabouço teórico poderia explicar o caráter pacífico da queda da União Soviética e a transição para um mundo unipolar (ver Wohlforth, 1999). Além disso, esse quadro poderia ajudar a interpretar a propensão ao conflito na transição entre os Estados Unidos e a China.

<sup>12</sup> Embora o território do Brasil seja quase três vezes maior que o de seu vizinho do sul - com 8.514.215 km<sup>2</sup> comparado a 2.791.810 km<sup>2</sup> - e sempre foi mais povoado - a proporção populacional já era de 2,8 para 1 nos anos 50 e agora é de 4,9 para 1 - o Brasil não tinha conseguido expressar essa proeminência em termos produtivos. Em 1951, o PIB do Brasil era equivalente ao da Argentina e muitos indicadores continuaram a sugerir a superioridade da Argentina. O PIB per capita da Argentina mais do que dobrava aquele do Brasil nos anos 1950 e ainda hoje é 1,5 vezes maior. O caso de indicadores de desenvolvimento como expectativa de vida ou alfabetização (UNDP 2015) é semelhante, assim como indicadores de infraestrutura como quilômetros de ferrovia, estradas, telefones e veículos comerciais per capita (Banks e Wilson 2015).

<sup>13</sup> O CINC representa a participação global de seis indicadores de poder internacional: população total, população urbana, gastos militares, pessoal militar, consumo de energia e produção de ferro e aço.

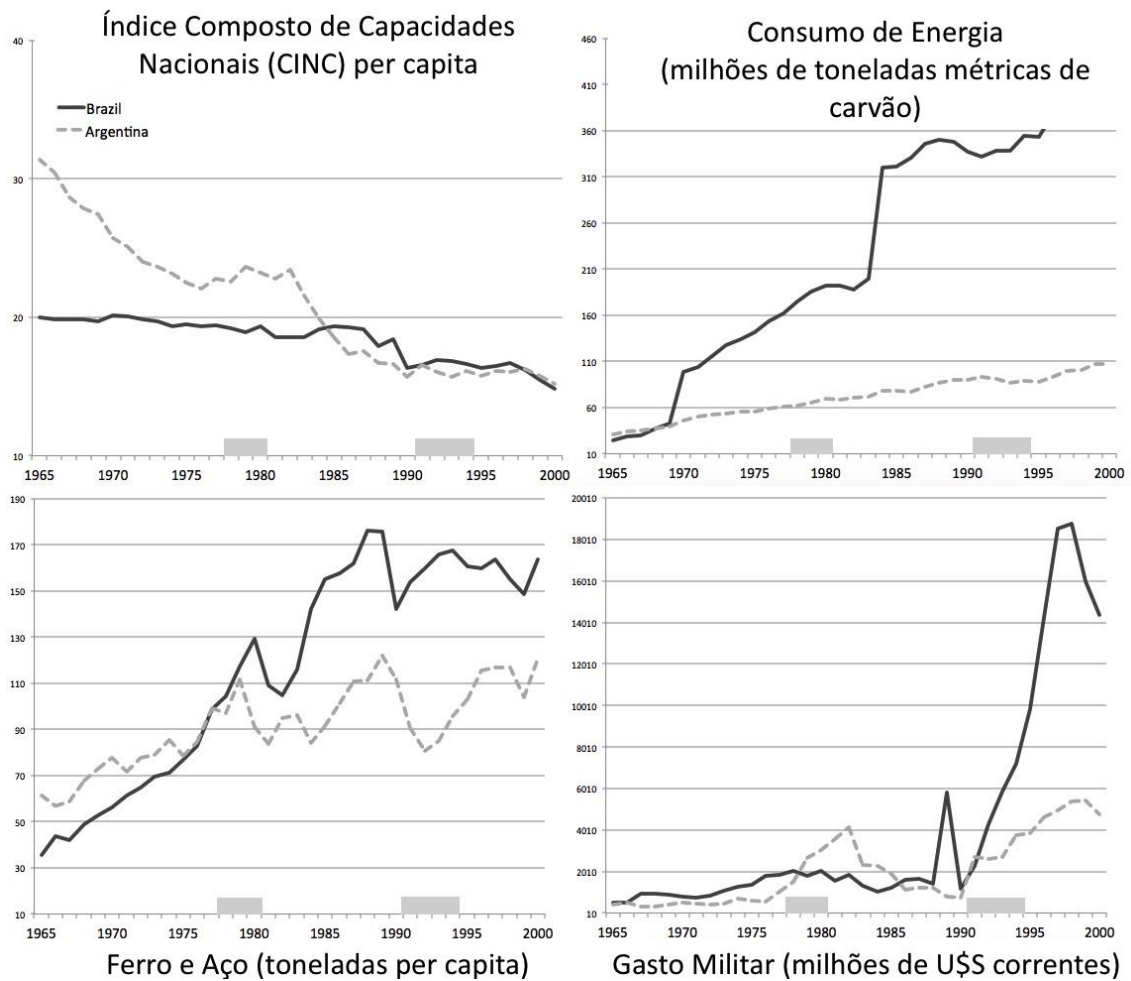
transformando a América do Sul em um subsistema unipolar (Schweller 2006; Martin 2006). As figuras 3 e 4 ilustram a evolução comparativa deste tipo de variáveis estruturais.

**Figura 3. Alguns Indicadores Econômicos da Transição de Poder**



Fonte: Banco Mundial.

**Figura 4. Alguns Indicadores Estruturais da Transição de Poder**



Fonte: CINC 2015 (Singer et al. 1972).

A existência de uma situação de paridade ou bipolaridade regional também pode ser identificada no comportamento dos atores políticos relevantes de ambos os lados da fronteira nos anos 70. Nesse momento, muitos empresários, burocratas e militares argentinos deixaram de considerar o Brasil como um simples satélite americano na região e passaram a preocupar-se com as ambições geopolíticas deste vizinho em ascensão (Moniz Bandeira 2011: 124-26).<sup>14</sup> Foi durante esses anos que o aumento do consumo de energia no Brasil – desencadeado pelo crescimento econômico produzido durante o “milagre” (1968-1973) – levou à construção da hidrelétrica de Itaipu (1971) e à assinatura de um ambicioso acordo nuclear com a Alemanha (1975). Do outro lado da fronteira, muitos atores perceberam que esses projetos afetavam o controle argentino do fluxo do rio Paraná e da primazia tecnológica no campo nuclear. Pela

<sup>14</sup> Um caso paradigmático é o de Mário Travassos, um importante analista geopolítico cujo livro *Projeção Continental do Brasil* (Travassos 1935) articulou inequivocamente como os interesses estratégicos do Brasil na América do Sul eram incompatíveis com uma primazia argentina na Cuenca del Plata (Colacrai 1992). Outro trabalho que geraria preocupação na Argentina foi *Geopolítica do Brasil* de Golbery do Couto e Silva (Couto e Silva 1967).

primeira vez desde a Batalha de Caseros (1852), a resolução militar de uma disputa bilateral tornou-se um cenário possível aos olhos de muitos (Moniz Bandeira 2004: 385), constituindo um claro exemplo das tensões esperadas no contexto de uma transição de poder. No entanto, a política externa da Argentina em relação ao Brasil mudou radicalmente no final da década de 1970, e novamente no início dos anos 90, permitindo que essa transição se produzisse de forma pacífica.

Essa transição continua até os dias atuais. Apesar de o Brasil encontrar-se em uma crise econômica e política sem precedentes, as tendências estruturais que deram origem à unipolaridade sul-americana – por exemplo, o crescimento relativo da população do Brasil *vis-à-vis* a Argentina – continuarão no futuro. No entanto, apesar de o Brasil ter triplicado suas capacidades materiais, ainda não se tornou uma hegemonia comercial, financeira, produtiva, militar, ou ideológica (ver Wilkinson, 1999). Esse ponto é fundamental, uma vez que alguns acadêmicos se referiram ao Brasil nesses termos (Lima 1990, Burges 2008).

Primeiro, o Brasil ainda não é um *hegemon* em termos militares. Embora o exército brasileiro gaste seis vezes mais do que o argentino (SIPRI 2015), o Brasil tem uma folha de pagamentos muito maior de militares – aproximadamente quatro vezes mais que as tropas argentinas – e um território muito mais extenso para proteger. Além disso, o Brasil tem apenas 2,3 vezes o número de aviões de combate argentinos, o dobro de tanques e apenas 1,5 vezes de navios de combate (IISS 2015). Nesta situação, possíveis alianças regionais e disparidades tecnológicas impedem antever o resultado de um possível conflito bélico.<sup>15</sup>

Segundo, a hegemonia brasileira implicaria, em seu aspecto comercial, acesso preferencial ao mercado argentino e consideráveis vantagens competitivas. O Mercosul, a única instituição a restringir o acesso de terceiros ao mercado argentino, tem uma tarifa externa média de 13 por cento; uma tarifa muito baixa para desencorajar importações de terceiros países que competem com o Brasil (Porta 2008). Desde o início desta união aduaneira imperfeita, Argentina nunca importou mais de 31 por cento de suas importações nem exportou mais de 25 por cento das suas exportações para o Brasil (CEPAL 2015; SECEX 2015; MECON 2015).

Terceiro, o Brasil não é hegemônico no campo financeiro. É improvável que o Real se torne uma importante moeda de reserva ou defina termos de troca bilaterais no curto prazo. Da mesma forma, é altamente duvidoso que o Brasil se torne o principal detentor da dívida ou fonte de IED para a Argentina. Embora seja verdade que a IED brasileira na Argentina aumentou

---

<sup>15</sup> A sabedoria convencional nos círculos militares é que um atacante precisa de uma superioridade material na proporção de 3: 1 para vencer e o Brasil não atinge esses níveis.

substancialmente desde a crise de 2001, esta é ainda superada pela IED chilena (MECON 2015).<sup>16</sup>

Em quarto lugar, se o Brasil fosse hegemônico, seu poderio se refletiria nos regimes regionais, isto é, no conjunto de regras que regem áreas temáticas específicas no Cone Sul. Os regimes existentes nesta região estão longe de refletir as preferências do Itamaraty. Ao contrário, em alguns momentos, estão destinados a conter o Brasil (Nolte e Wehner 2012) e parecem atualmente estar em crise.

Em suma, apesar de o Brasil ter alcançado uma clara primazia unipolar na década de 1980 - triplicando as capacidades materiais de seu segundo maior concorrente, a Argentina, ainda não alcançou o *status* de um *hegemon* (Schenoni e Actis 2014) na forma como os Estados Unidos são nas Américas.

#### IV. Do Conflito à Cooperação no Final dos Anos 70

A queda dos regimes autoritários na década de 1980 incentivou uma hipótese generalizada de que foi a democracia que aliviou as tensões entre Argentina e Brasil. Combinada com as referências ao aumento dos regimes comerciais bilaterais, esta narrativa liberal tornou-se a história oficial da "amizade" entre Argentina e Brasil (Remmer 1998; Gardini de 2005; Oelsner de 2005; Rapoport e Madrid 2011). No entanto, estas abordagens têm atribuído demasiada importância a declarações e acordos de importância duvidosa (ver Jenne e Schenoni 2015) enquanto minimizaram mudanças radicais de política externa que ocorreram antes das transições. Reavaliações recentes desta literatura (Spektor 2002; Mallea et al 2012; Darnton 2014) demonstram que a tendência cooperativa começou nas mãos de líderes autoritários.

A técnica de rastreamento de processos (*process-tracing*) apresenta-se como uma ferramenta ideal para identificar o momento exato em que esta mudança cooperativa teve lugar, determinando as trajetórias futuras (Tarrow 2004: 104). Só prestando atenção à sequência de eventos históricos é possível analisar as condições contextuais e causas imediatas dessa mudança particular nas relações bilaterais (Bennett 2008; Mahoney, 2012; Beach e Pedersen 2013). Neste sentido, a formulação e o teste de hipóteses sobre as causas do *rapprochement* deveriam concentrar-se na identificação de "conjunturas críticas" ou momentos nos quais as

---

<sup>16</sup> O Brasil tornou-se o único país da América do Sul que investe mais do que recebe do exterior: seis vezes o IED argentino (Schenoni 2015), mas na esfera econômica as relações entre Argentina e Brasil não seguem o padrão hegemônico apesar de de algumas assimetrias claras (Bouzas e Kosacoff 2010).



mudanças de trajetória tiveram lugar (Soifer 2012), uma aproximação curiosamente pouco utilizada nesta literatura. Enquanto na última seção do artigo focarei na aplicação da técnica de rastreio de processos, nesta e na próxima, identificarei as duas conjunturas críticas que devem ser analisadas mais minuciosamente.

É indiscutível que a conjuntura crítica inicial – ou seja, a primeira mudança radical da trajetória de política externa na Argentina – ocorreu sob o regime autoritário de Rafael Videla. Nas palavras de um autor:

Os acordos de meados da década de 1980, conquanto significativos, não deram início à cooperação de novo. Embora um novo conjunto de fatores tenha levado tanto a erigir estruturas mais profundas e mais elaboradas em meados da década de 1980, essa cooperação institucionalizada foi construída sobre as fundações estabelecidas em 1979-80. (Resende-Santos, 2002: 89; cf. Solingen 1993).

O *mainstream* liberal-constitutivista reconhece esses fatos, mas não lhes atribuiu importância suficiente. Eles falam por si mesmos. O fim da crise de Itaipu foi seguido por uma série de tratados que fortaleceu os laços de amizade muito antes da democracia. Cinco reuniões entre os ministros das Relações Exteriores da Argentina, do Brasil, e do Paraguai ocorreram em 1977 e em 1978, o que levou à assinatura do Acordo Multilateral de Corpus-Itaipu em 17 de outubro de 1979, formalmente resolvendo a disputa. Em 1980, ocorreram duas visitas de Estado entre os presidentes *de facto* Figueiredo e Videla. Essas terminaram em onze protocolos cobrindo as áreas mais sensíveis do relacionamento bilateral: mísseis, aeronáutica e tecnologia nuclear. Embora o acordo sobre outras agendas fosse escasso, as conversações também incluíram a possibilidade de cooperação na defesa do Atlântico Sul e formas de aumentar os volumes de comércio bilateral (Escudé e Cisneros, 2000).

Considerando tanto o número de questões discutidas durante essas reuniões quanto os compromissos assumidos, mas acima de tudo, o estado das relações bilaterais *ex ante*, é claro que os anos 1977-1980 constituíram a conjuntura crítica mais importante da nossa história. A democratização da Argentina (1983) ou a do Brasil (1985) foram eventos relativamente menores em comparação. Todos os especialistas concordam que “a abordagem inicial ocorreu muito antes, sob regimes militares, em 1979-1980” (Darnton 2012: 120).

Tendo identificado esta conjuntura, segue a pergunta: o que mudou durante esses anos que permitiu essa virada radical nas relações Brasil-Argentina? A resposta parece ser tanto doméstica quanto sistêmica. A partir de 1977, Buenos Aires teve que enfrentar pressões internacionais em pelo menos outras três frentes. Primeiro, um tribunal arbitral havia concedido um território disputado ao longo do Canal de Beagle ao Chile, colocando ambos os países à

beira da guerra (Garrett 1985). Segundo, Washington tornou-se fundamentalmente hostil à junta militar por causa da política de Direitos Humanos do governo Carter. Terceiro, as tensões com a Inglaterra no Atlântico Sul incrementavam-se em resposta aos planos ofensivos da armada argentina. Essas pressões externas – particularmente a ameaça chilena – tornaram custosa demais a contínua polarização com o Brasil.

Ao mesmo tempo, na esfera doméstica, ocorreu um importante realinhamento, necessário para a abordagem bilateral: a separação entre o governo e boa parte dos atores econômicos e políticos que antes impediam a cooperação com o Brasil. Durante a violência de 1977, quando a repressão estatal dos movimentos esquerdistas atingiu seu ápice, Videla, no auge de seu poder, iniciou uma reforma orientada para o mercado “em aliança com os setores rurais e capital financeiro” (Fausto e Devoto 2004: 387). A indústria local e a nata da burocracia desenvolvimentista foram severamente prejudicadas por um declínio acentuado nos gastos públicos, uma moeda sobrevalorizada e taxas de juros excessivamente altas.<sup>17</sup>

Embora o Brasil tenha realizado algumas reformas liberais posteriores, o país não sofreu neste momento uma reestruturação de sua coalizão dominante como a Argentina. Em contraste, aplicou uma sequência de autonomia, controle e relativa privatização, muito mais gradual durante os anos 80 (Tavares de Almeida, 1999). No final da década, ficou claro que o Brasil garantiria um papel central para sua burguesia nacional e burocracia estatal como eixos de sua estratégia de desenvolvimento (Barros de Castro 1994; Peixoto 2011). Isso se refletiu na permanência de privilégios exorbitantes e um grande poder de *lobby* nas mãos desses sectores. Muitas dessas ideias foram explicitamente introduzidas na Constituição de 1988, aumentando ainda mais o poder da coalizão e limitando o espaço de manobra dos governos neoliberais nos anos 90.

As reformas neoliberais empreendidas pelos militares deixaram a indústria argentina muito mais vulnerável e enfraqueceram consideravelmente a burocracia estatal. Em meados da década de 1980, a participação das empresas estatais no PIB argentino era de 2,7%, enquanto no Brasil as mesmas representavam 7,6% de um PIB consideravelmente superior (Pang 2002: 133). As diferenças nos níveis de proteção industrial também são impressionantes. No inverno de 1990, um ano antes da assinatura do tratado que deu origem ao Mercosul, a tarifa média de importação era de 11,7% na Argentina e 25,4% no Brasil. Embora o Brasil tenha empreendido

---

<sup>17</sup> Este não foi o resultado de meras idéias neoliberais; foi, pelo menos em parte, a consequência de uma luta histórica entre as pátrias industriais e agro-financeiras da Argentina, cada uma promovendo um modelo de desenvolvimento diferente (O'Donnell, 2004). Curiosamente, apenas o modelo agro-financeiro vitorioso promoveu um acordo de cooperação com o Brasil em ascensão.

um plano de reforma econômica durante o governo Sarney de 1988 a 1990, este afetou marginalmente os níveis de proteção (Berlinski 2004). Verdadeiras reformas de mercado somente seriam levadas a cabo na década de 1990, provavelmente em consequência da autonomia de suas agências setoriais e de um consenso contra a liberalização (Solingen 1993).

Na Argentina, a nova coalizão entre os militares, tecnocratas neoliberais, setores financeiros e agrícolas, e capital estrangeiro (ver O'Donnell 1973) tinham muito a ganhar com uma solução pacífica para a crise de Itaipu e um ambiente mais propício à cooperação com o Brasil:

Partindo de uma avaliação realista do diferencial de poder entre a Argentina e o Brasil, o presidente e a diplomacia econômica [agentes intergovernamentais do Ministério da Economia], bem como o grande capital financeiro e agrícola ligado a redes transnacionais, concordaram em promover a cooperação sub-regional e expandir mercados ao invés de hipóteses antiquadas de conflito [...] [enquanto] sectores nacionalistas e desenvolvimentistas nos lados argentino e brasileiro tinham reservas [sobre o Acordo de Itaipu]. No lado argentino, liderado pelo General Juan Gugliamelli, argumentou-se que estes desenvolvimentos colocavam a Argentina como um “parceiro menor” do Brasil, o qual iria conseguir o status de grande poder na Bacia do Plata em 2000. Para Gugliamelli, esse resultado seria inevitável se as políticas econômicas liberais de Martínez de Hoz continuassem, dada a lacuna existente entre o potencial industrial e o viés agroexportador da economia argentina. (Escudé e Cisneros 2000: 312)

Este parágrafo resume a lógica da mudança de coalizão que ocorreu na Argentina e que possibilitou ao Brasil alcançar a preeminência regional que vigora na atual ordem unipolar. A partir de 1977, o reforço desta nova coalizão e concentração da política externa nas mãos do Exército Argentino – com diplomatas e outros burocratas desenvolvimentistas excluídos (Russell 1988) – viabilizou as relações de cooperação entre estes países, enquanto o diferencial de poder entre eles continuava a aumentar.

O próximo passo para a consolidação de um subsistema unipolar foi a Guerra das Malvinas em 1982.<sup>18</sup> Com a crise de Itaipu resolvida, Argentina tinha renunciado à sua primazia energética e industrial, mas ainda era um poderoso ator militar. Portanto, a resolução da hipótese de conflito brasileiro contribuiu para a dinâmica que quase levou à guerra com o Chile e alterou o equilíbrio estratégico no Atlântico Sul. No entanto, a derrota das Malvinas pôs fim à competitividade militar da Argentina no Cone Sul. Por razões domésticas, os sucessivos

---

<sup>18</sup> A Guerra das Malvinas é também um exemplo de como as relações bilaterais entre a Argentina e o Brasil melhoraram de 1977 a 1982. O Brasil transferiu armas pequenas e várias aeronaves e até revelou melhorias tecnológicas militares à Argentina durante o conflito (Moniz Bandeira 2011: 223). Além disso, o Brasil negou o uso de seu território e espaço aéreo para qualquer tipo de operação britânica, apoiou a reivindicação da soberania argentina e representou seu vizinho em Londres até o restabelecimento das relações.

governos democráticos continuariam a reduzir os orçamentos de defesa como forma de controlar os militares, os quais também foram excluídos da coalizão.

## **V. A Consolidação da Primazia Brasileira no Início dos Anos 90**

Depois da mudança significativa nas relações bilaterais que teve lugar no período de 1977 a 1980, os novos governos democráticos tiveram novos incentivos para avançar a herança cooperativa das ditaduras (Resende-Santos 2002: 89). No entanto, a maioria das conquistas das administrações democráticas de Alfonsín e Sarney foram limitadas e simbólicas em comparação com a mudança radical que acabamos de recordar.

Se houve um segundo momento em que a Argentina inequivocamente aceitou o andamento do projeto de integração com o Brasil, este foi durante as presidências de Fernando Collor de Mello e Carlos Menem. Em julho de 1990, os dois chefes de Estado assinaram a Ata de Buenos Aires, encerrando uma década de tímidas negociações setoriais por meio da criação de um mercado comum.<sup>19</sup> Na sequência, assinaram, em março de 1991, o Tratado de Assunção, o qual definiu a estrutura organizacional do Mercosul e estabeleceu um cronograma para a redução tarifária progressiva, linear e automática, que agora também incluía o Paraguai e o Uruguai. Em 1994, o Tratado de Ouro Preto institucionalizou ainda mais o acordo de livre comércio e transformou o Mercosul em uma união aduaneira por meio do estabelecimento de uma tarifa externa comum. Por esta razão, o período de 1990 a 1994 deve ser visto como um momento de progresso excepcional na cooperação bilateral, particularmente na esfera comercial (Onuki 2006).

Os avanços no campo nuclear foram igualmente impressionantes. Desde os tratados de 1980, os presidentes da Argentina e do Brasil já haviam declarado suas intenções de cooperarem neste campo. Mas as declarações e visitas aos reatores nucleares não foram mais do que simbólicas. Em particular, não houve um acordo sobre a inspeção e a verificação que oferecesse garantias credíveis às partes. A declaração de Foz do Iguaçu em novembro 1990 avançou três passos fundamentais a este respeito: a conclusão de um acordo de salvaguardas patrocinado pela Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), a assinatura mútua do Tratado de Tlatelolco, e a criação do Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC). Os três acordos foram assinados em agosto de 1992. A

---

<sup>19</sup> A fórmula do PICAB, que concordou em "eliminar gradualmente as assimetrias", foi modificada para alcançar o compromisso muito mais ambicioso de "estabelecer um mercado comum entre Argentina e Brasil que deve ser definitivamente confirmado até 31 de dezembro de 1994" (Buenos Aires Act). Aires, Art. 1).

conjuntura crítica é clara: “Dentro de um ano e meio, esses países firmaram mais do simples declarações conjuntas (...) alcançando compromissos juridicamente não só entre si, mas também com as comunidades regionais e globais de ligação.” (Carasales 1997: 99)

No final de 1994, os dois países não só ratificaram os acordos acima mencionados, como a Argentina também ratificou o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP). Como declarou o embaixador argentino Julio César Carasales (1997: 105): “para 1994-1995, foram dados todos os passos importantes para fornecer uma base para a associação nuclear”.

A dinâmica da política interna na Argentina durante os mesmos anos ilustra como a mudança de coalizões de política externa permitiu o desmantelamento de abordagens mais competitivas e o aumento dos níveis de cooperação. As negociações que levaram à criação do Mercosul foram possíveis depois de uma crise de hiperinflação que conduziu os partidários de reformas econômicas neoliberais de volta ao poder a partir de julho de 1989. Em outubro de 1990, a Argentina já tinha cedido monopólios estatais em cinco setores (transporte ferroviário e rodoviário, telefonia, aviação comercial, e petróleo) e anunciado a privatização dos serviços de água e eletricidade, o que de fato aconteceu em 1993 (Palermo e Novaro 1996: 171). Esses serviços permaneceram nas mãos de investidores estrangeiros. Poucos setores como a indústria siderúrgica foram vendidos para capitais argentinos.

Através de uma série de duras negociações com os sindicatos, Menem também conseguiu reduzir o emprego público, desregulamentar o mercado de trabalho e descentralizar a saúde e a educação (Etchemendy 2001: 681-82). A reforma do estado foi acompanhada de medidas comerciais que também prejudicaram a competitividade das atividades manufatureiras e fomentaram transformações que favoreceram o setor financeiro. Além disso, o estabelecimento de uma paridade fixa entre o peso e o dólar por meio da Lei de Convertibilidade impediu o acesso a vantagens competitivas por conta da desvalorização da moeda, contribuindo para danificar ainda mais a burguesia industrial.<sup>20</sup>

Uma certa concentração de poder em Collor de Mello também foi necessária para que o executivo brasileiro superasse vários vetos internos no âmbito comercial e nuclear.<sup>21</sup> No entanto, os desenvolvimentistas pragmáticos em Brasília também conceberam o Mercosul como uma maneira de proteger a burguesia nacional das políticas comerciais hemisféricas

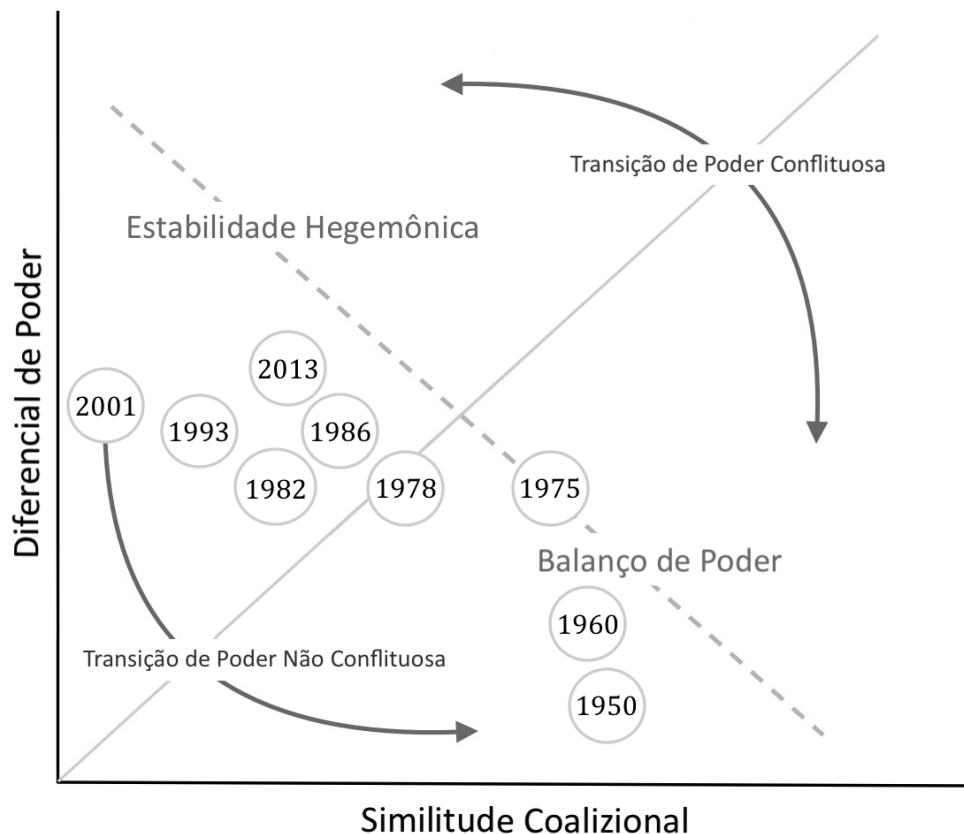
---

<sup>20</sup> Em resumo, durante este período: “A Argentina sofreu uma das mais completas reformas de mercado entre os países em desenvolvimento. Em menos de cinco anos, este país testemunhou a reestruturação fundamental das relações entre o Estado e a sociedade” (Etchemendy 2001: 675).

<sup>21</sup> Como dizem Fabiano Santos e Maria Regina Soares de Lima: “Durante o governo Sarney, a disputa entre os empreendedores e os economistas que criticavam o modelo anterior de industrialização impedia novas mudanças no status quo. Além disso, a decisão de buscar a liberalização do comércio por meio de medidas mais ou menos radicais tornou-se uma política estatal” (Lima e Santos 1998: 17).

propostas por Washington (Onuki 2006, Saraiva 2012: 91; Poggio Teixeira 2014: 113-18).<sup>22</sup> Enquanto a burguesia local foi excluída do processo de liberalização na Argentina (Etchemendy 2001), o Estado brasileiro tornou-se mais suscetível às demandas dos empresários brasileiros durante os anos 90 (Oliveira e Pfeifer 2006: 391). Como resultado, as reformas de mercado no Brasil foram melhor reguladas, mais graduais e menos abrangentes (Fausto e Devoto 2004: 488; Di Tella 1995: 158; Pang 2002: 133-37).

**Figura 5. Histórico da Transição de Poder**



**Fontes:** CINC 2015 (Singer et al., 1972) e Economic Freedom Index (Instituto Fraser 2015). Nota: Como na Figura 1, cada círculo representa o estado das relações bilaterais durante um determinado ano. Os valores no eixo y representam a diferença entre Argentina e Brasil em termos de CINC; Conforme os círculos se movem, a diferença de poder torna-se maior. A similaridade das coalizões é calculada aqui como a diferença nos níveis de abertura econômica medida pelo índice de liberdade econômica do Instituto Fraser.

Esta primeira onda neoliberal no Brasil terminou rapidamente. Quando Collor de Mello tentou dar seguimento ao programa de reformas por meio de medidas provisórias, a coalizão da burguesia nacional e da burocracia desenvolvimentista, representadas por partidos políticos

<sup>22</sup> “[Enquanto] para a Argentina, o fortalecimento do Mercosul indicou uma aproximação dos Estados Unidos e uma possível entrada no Tratado de Livre Comércio da América do Norte; para o Brasil, pelo contrário, a integração com os países vizinhos representou uma oportunidade para legitimar sua posição de liderança na América do Sul, além de consolidar um espaço regional diferente, independente da orientação dos Estados Unidos” (Onuki 2006: 307).

mais estabelecidos, forçou a renúncia do presidente em outubro de 1992. A crise política congelou as reformas até a chegada de Fernando Henrique Cardoso, primeiramente como ministro e depois como presidente. Igualmente, as reformas seguiram de forma pragmática e gradual, respeitando as nuances setoriais (Boschi 2011; Peixoto 2011; Petrecolla 2004: 20).<sup>23</sup>

A figura 5 resume a história das relações entre Argentina e Brasil, seguindo o modelo proposto na figura 1. Esta mostra o aumento do poder relativo do Brasil e como isso inviabilizou que a Argentina mantivesse uma coalizão competitiva sem levar a um conflito. Tal figura também ilustra como a mudança de coalizão na Argentina garantiu a paz por meio da acomodação.

## **VI. Hipóteses Alternativas e Rastreamento de Processos**

As seções anteriores serviram para apresentar as mudanças nas coalizões de governo que tiveram lugar durante dois momentos críticos, de 1977 a 1980 e de 1990 a 1994, períodos nos quais as relações bilaterais foram reformuladas. No entanto, estudos anteriores sugerem explicações alternativas para essas mudanças. Minha intenção é testar esses argumentos com maior rigor nesta seção final.

A principal hipótese, derivada dedutivamente da teoria estruturalista na seção 2 e desenvolvida como uma narrativa analítica (ver Bates et al. 1998) nas seções 3, 4 e 5, é que a mudança de coalizão de política externa na Argentina – isto é, o enfraquecimento da relação entre o governo e a burguesia industrial, a burocracia estatal e a corporação militar – em contextos de pressão externa e concentração de poder no executivo, explica os episódios de cooperação. Essa hipótese (H1) tem pelo menos quatro implicações observacionais: primeiro, atores internacionais influentes devem sinalizar que a instabilidade regional será punida e a reforma de coalizões competitivas será recompensada. Em segundo, o executivo tem que ser suficientemente autônomo e relativamente poderoso em relação aos atores dessa coalizão para desmantelá-los. Terceiro, o governo deve implementar políticas econômicas que prejudiquem

---

<sup>23</sup> Nas palavras de um renomado historiador brasileiro: "Mesmo quando o neoliberalismo permeou a inteligência da elite brasileira nos anos 1990, não se tornou uma tendência exclusiva para determinar as relações internacionais do Brasil, como foi o caso da Argentina. A opinião pública desconfiava do discurso de Fernando Collor e nunca perdoou o fracasso de seu choque monetarista. Isso inspirou o governo de substituição de Itamar Franco (1992-1994), que parou o impulso neoliberal e promoveu o desenvolvimento e o valor da produção nacional. Mais tarde, as reformas de Cardoso continuaram a refletir a heterogeneidade da sociedade brasileira" (Cervo 2006: 14).

abertamente os atores da coalizão competitiva. Quarto e último, deve haver uma mudança na política externa na direção prevista.<sup>24</sup>

Em termos mais concretos, H1 requer a existência de pressão de Washington, a concentração de poder nas mãos do presidente argentino e a implementação de medidas neoliberais que afetem a coalizão desenvolvimentista. Ademais, estas condições devem ocorrer na ordem estabelecida e preceder imediatamente negociações e acordos relevantes. Se as observações do processo causal (Brady et al. 2006) correspondem às expectativas de uma hipótese de tal complexidade, deve-se dar crédito à teoria apresentada na seção 2.

**Tabela 2. Análise de Rastreamento de Processos nas Conjunturas Críticas**

	Itaipu (1977-1980)		Mercosul (1990-1994)	
	Aro	Arma fumegante	Aro	Arma fumegante
Coalizões (H1)	✓	✓	✓	✓
Instituições (H2)			✓	
Comércio (H3)			✓	
Democracia (H4)			✓	
Ideias Sociais (H5)			✓	
Discurso Político (H6)	✓		✓	

**Nota:** os "testes de aro" – ou *hoop tests* – avaliam se as condições estavam presentes durante as negociações, enquanto os "testes de arma fumegante" – ou *smoking gun tests* – avaliam se as condições se apresentaram imediatamente antes e de forma diretamente associável aos acordos.

Algumas hipóteses alternativas podem ser rapidamente identificadas: o institucionalismo (H2) propõe que o estabelecimento de regimes internacionais precede e facilita as mudanças cooperativas da política externa. No mesmo espectro teórico, o “liberalismo comercial” (H3) argumenta que o intercâmbio econômico promove esses comportamentos cooperativos, e o “liberalismo republicano” (H4) dá importância ao tipo de regime – isto é, a democracia (Keohane, 1988). O “liberalismo ideacional” (H5) também enfatiza que uma mudança em “valores ou identidades sociais” (Moravcsik 1997: 515) pode explicar a cooperação. Este último está associado ao construtivismo (H6), que argumenta que as mudanças de ideias no nível da elite – por exemplo, nos discursos de política externa (Onuf 2001) – são a causa de mudanças reais.

<sup>24</sup> Apresentado desta forma, H1 reconhece a maior parte da literatura de análise de política externa sobre os atores sociais. Na maioria das vezes, "os estados representam algum subconjunto da sociedade doméstica, com base em cujos interesses as autoridades estaduais definem as preferências do Estado e agem intencionalmente na política mundial" (Moravcsik 1997: 518), mas em certas conjunturas críticas, o estado pode isolar a tomada de decisão das pressões sociais, movimentando "fronteiras políticas" anteriormente rígidas (Golob 2003: 363-68) e usando acordos internacionais para reestruturar coalizões sociais (ver Gourevitch 1978, Putnam 1988).



A tabela 2 resume os resultados da análise de rastreamento de processos dessas hipóteses. Os “testes de aro” (*hoop tests*) demonstram se as condições previstas por cada hipótese estavam presentes em 1977-1980 e 1990-1994, enquanto os “testes de arma fumegante” (*smoking gun tests*) avaliam se estas condições surgiram imediatamente antes dos principais acordos e de forma diretamente vinculada aos mesmos (Mahoney 2012: 576-79).

Os resultados, com base em uma revisão dos meios impressos argentinos (os jornais *Clarín* e *La Nación*) e documentos desclassificados da Chancelaria Argentina sustentam a hipótese de que as mudanças nas coalizões (H1) – ou seja, a concentração de poder nas mãos do executivo seguida de mudanças radicais na política econômica que afetaram os atores desenvolvimentistas – foram condições suficientes para a cooperação entre a Argentina e o Brasil. Eles também sugerem que choques internacionais precederam esses processos internos.

A conjuntura crítica de 1977-1980 fornece a evidência mais decisiva em favor da minha hipótese. Documentos do Ministério das Relações Exteriores demonstram que o embaixador Oscar Camilión deu início a intensas negociações com o governo brasileiro em maio de 1977 (MRECIC 2015), durante a implementação das reformas econômicas. Em menos de um mês, Martínez de Hoz anunciou sua política neoliberal mais importante: a reforma financeira que liberou as taxas de juros e de câmbio, eliminando praticamente todos os subsídios ao crédito. Este foi o revés político mais prejudicial que a burguesia industrial argentina teve desde a década de 1930 (Canitrot 1980).

O calendário do Acordo Tripartite de 1979 também é consistente diante de alguns testes de arma fumegante. No dia em que o mesmo foi assinado em 19 de outubro, o Instituto Nacional de Estatística e Censos anunciou uma taxa de desemprego de 1,5%, a mais baixa já registrada na Argentina (*La Nación*, 19 de outubro de 1979). A primavera de 1979 representou o ápice do poder de Videla. As últimas manifestações contra o governo aconteceram em abril. Jornalistas, advogados, juízes e hierarquias religiosas apoiaram unanimemente a “paz autoritária” da época (Novaro, 2010: 173). Nem mesmo o almirante Emilio Massera - o nêmesis de Videla na diretoria durante seus dois primeiros anos no poder - questionou a autoridade do presidente.<sup>25</sup> Essa situação permitiu a Videla impor o Acordo Tripartite à oposição desenvolvimentista e nacionalista, assinar mais acordos em 1980 e continuar a aplicar as políticas neoliberais até março de 1981.

---

<sup>25</sup> O almirante Isaac Francisco Rojas foi o único político influente que manifestou publicamente sua preocupação pelo tratado em carta a Videla, declarando que o Acordo Tripartite tinha: “conotações altamente danosas para a Argentina, não apenas políticas, mas também econômicas e militares (... ) Agora [os brasileiros] vão dominar o rio Paraná, a montante e a jusante de Itaipu, que será como uma eclusa, cuja chave estará em suas mãos” (*La Nación*, 17 de outubro de 1979).

Mudanças no cenário internacional devido à política de direitos humanos de Carter e o conflito da Argentina com o Chile precederam todos esses fenômenos, como esperado pela minha hipótese H1, contribuindo com evidências consistentes com a lógica dos testes de armas de fogo. Em fevereiro de 1977, Carter anunciou uma redução considerável da ajuda externa à Argentina e, em julho, o Banco EXIM rejeitou um grande empréstimo, bloqueando, assim, a compra de equipamentos para a polícia (Selden 1999: 130). Em maio de 1977, a rainha Elizabeth II havia apresentado sua arbitragem em favor do Chile na disputa do Canal de Beagle, o que levou a um aumento das tensões com Santiago. Portanto, na primeira conjuntura crítica, tanto a mudança de coalizão quanto a mudança no contexto global precederam a primeira aproximação entre a Argentina e o Brasil.

Uma análise da conjuntura 1977-1980 não só oferece suporte para H1, mas também oferece evidências que contrariam as hipóteses alternativas. O comércio bilateral (H3) com o Brasil atingiu um recorde de baixa em 1976, com um volume total de 760 milhões de dólares e só aumentaria consideravelmente em 1980, provavelmente como resultado dos acordos acima mencionados (Camilión 1987: 11). Na época, não havia instituições bilaterais importantes (H2) que pudessem desempenhar algum papel na melhoria da cooperação bilateral. Mesmo as instituições pan-americanas permaneceram bloqueadas como um canal de diálogo devido à posição de Washington aos regimes autoritários do hemisfério.

É difícil determinar se os valores ou ideias sociais levaram à cooperação (H5) em um contexto em que o nível de radicalização era alto e os sentimentos nacionalistas eram mobilizados repetida e consistentemente até depois da Guerra das Malvinas (ver Mainwaring e Pérez-Liñán 2013). Obviamente, a democracia (H4) estava longe de ser uma realidade. H6 é a única hipótese alternativa que passa um simples teste de aro na primeira conjuntura crítica: o discurso econômico oficial em Buenos Aires tinha adquirido um tom neoliberal desde 1976.

A conjuntura crítica de 1990-1994 é muito mais complexa, já que todas as hipóteses parecem passar satisfatoriamente um teste de aro. No entanto, apenas a pressão internacional, a concentração de poder no presidente Menem, e as reformas econômicas ocorreram de forma concorrente com as mudanças na política externa, fornecendo evidência do tipo esperado em um teste de arma fumegante de H1.

A Ata de Buenos Aires (6 de julho de 1990), a Declaração de Foz do Iguaçu (28 novembro de 1990) e o Tratado de Assunção (26 de março 1991), todos coincidiram com momentos específicos de grande concentração de poder nas mãos dos presidentes argentino e brasileiro (Malamud 2005). Na Argentina, Menem assumiu a posição em um contexto de instabilidade econômica e social que comprometeu sua presidência em 1989 (Novaro 2009: 356). Foi só em

abril de 1990 que conseguiu disciplinar seu próprio partido, realizar a privatização de várias empresas estatais, reduzir o emprego público em 14 por cento e solicitar um corte drástico de 25 por cento da burocracia estatal (Pucciarelli 2011: 40). Estas medidas restauraram a estabilidade econômica em julho de 1990 e permitiram que Menem encontrasse Collor com uma aprovação de 80 por cento que lhe permitiria vencer o veto desenvolvimentista (*Clarín*, 8 de julho de 1990).

As evidências em favor de H1 são ainda mais contundentes se considerarmos como o contexto internacional mudou drasticamente após o anúncio da iniciativa *Enterprise for the Americas* – mais tarde conhecida como ALCA – em junho de 1990 (Gomez-Mera 2013). A concentração de poder em Menem e as pressões externas de Washington atingiram seu apogeu paralelamente à Declaração de Foz do Iguaçu. Logo depois, em 5 de dezembro de 1990, George Bush seria o primeiro presidente americano a visitar a Argentina depois de trinta anos.

A assinatura do Tratado de Assunção, um ano depois, também passa de forma contundente um teste de arma fumegante a favor de H1. Pouco havia mudado no contexto doméstico quando Menem viajou a Assunção, exceto o fato de que *no mesmo dia* enviou a Lei da Conversibilidade ao Congresso (*La Nación*, 25 de março de 1991). Essa seria a política que mais prejudicaria os industriais argentinos desde a reforma financeira de Martinez de Hoz. A coincidência temporal neste caso é reveladora. O revés político mais importante para a coalizão desenvolvimentista aconteceu poucas horas antes da assinatura do mais importante acordo bilateral com o Brasil.

Portanto, ao voltar o olhar para o início dos anos 1990, é evidente que o Mercosul, a mais importante iniciativa de cooperação bilateral já acordada entre Argentina e Brasil, ocorreu simultaneamente com uma clara mudança de coalizão em um período específico durante o primeiro governo Menem.

## VII. Conclusões

Neste artigo, abordei o enigma das transições de poder pacíficas usando a transição entre Argentina e Brasil no Cone Sul como um estudo de caso. Na seção 2, revisei as teorias estruturalistas de relações internacionais e identifiquei a natureza constante das coalizões de política externa como um pressuposto que impede explicar por que algumas transições de poder são pacíficas e outras não. Com base nessa constatação teórica, demonstrei dedutivamente que as transições de poder podem não levar ao conflito se são acompanhadas por uma mudança nas coalizões em pelo menos um dos países envolvidos. Seguindo essa estratégia, evitei os

problemas da teorização indutiva, criando as bases que viabilizam a generalização do argumento, o que testei em seguida.

Minha narrativa analítica com base na experiência do Cone Sul mostrou que os dois momentos críticos mais importantes na história da aproximação entre Argentina e Brasil, 1977-1980 e 1990-1994, coincidiram com mudanças importantes na coalizão de política externa argentina. Ao comparar esta hipótese com explicações alternativas utilizando a técnica de rastreamento de processos cheguei à conclusão de que as interpretações dos enfoques construtivista e liberal – que hoje constituem o entendimento predominante sobre as origens da amizade entre os dois países – estão fundamentalmente erradas. Identidades compartilhadas, democracia, comércio, e instituições internacionais surgiram principalmente depois que as relações bilaterais melhoraram. Em conclusão, um olhar sistemático deste enigma revela que a cooperação entre a Argentina e o Brasil só foi possível quando certos atores domésticos (a burocracia estatal, a burguesia industrial e, em seguida, os militares) foram excluídos da formulação da política externa argentina.

Além disso, as mudanças na coalizão que permitiram uma virada cooperativa foram concomitantes a importantes choques externos. Pressões decorrentes da disputa com o Chile e a política de Direitos Humanos dos Estados Unidos ajudam a explicar as mudanças radicais empreendidas pela Argentina em 1977. A Iniciativa para as Américas proposta por Washington em 1990 também acelerou as reformas e a formação do Mercosul.

Essas lições do Cone Sul não são automaticamente transferíveis para outras transições de poder. Particularmente por causa de sua natureza subsistêmica, este caso oferece apenas pistas sobre o dilema levantado pela ascensão da China *vis-à-vis* aos Estados Unidos. No Cone Sul, Washington pressionou a favor da estabilidade regional e das reformas de mercado durante a transição de poder, criando incentivos para uma resolução cooperativa. No nível global, não há um terceiro Estado capaz de induzir mudanças equivalentes nas coalizões de política externa da China ou dos Estados Unidos. No entanto, outros fatores que aumentam o custo da guerra, como a dissuasão nuclear, podem jogar um papel similar. Assim, ao iluminar o papel crítico dessas coalizões durante as transições de poder, o caso do Cone Sul pode lançar luz sobre um dos dilemas mais prementes das relações internacionais contemporâneas.

### VIII. Referências

ALLISON, GRAHAM. 2017. *Destined for War: Can China and the U.S. Escape the Thucydides Trap?* New York: Houghton Mifflin Harcourt.

BANKS, ARTHUR, AND KENNETH WILSON. 2015. *Cross-National Time-Series Data Archive*. Jerusalem: Databanks International.

BARROS DE CASTRO, ANTÓNIO. 1994. "Renegade Development: Rise and Demise of State-led Development in Brazil." In *Democracy, Markets and Structural Reforms in Latin America*, edited by William Smith, et al., 183–214, Miami: Transaction Publishers.

BATES, ROBERT, AVNER GREIF, AND MARGARET LEVI. 1998. *Analytic Narratives*. New York: Princeton University Press.

BEACH, DEREK, AND RASMUN PEDERSEN. 2013. *Process Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. Detroit: University of Michigan Press.

BENNETT, ANDREW. 2008. "Process Tracing: A Bayesian Perspective." In *The Oxford Handbook of Political Methodology*, edited by Janet M. Box-Steffensmeier, Henry E. Brady and David Collier, 702–21, New York: Oxford University Press.

BERLINSKI, JULIO. 2004. *Los Impactos de la Política Comercial: Argentina y Brasil (1988–1997)*. Buenos Aires: Instituto Di Tella – Siglo XXI.

BOSCHI, RENATO. 2011. "State Developmentalism: Continuity and Uncertainty." In *The Brazilian State: Debate and Agenda*, edited by Mauricio Font and Laura Randall, New York: Lexington Books.

BOUZAS, ROBERTO, AND BERNARDO KOSACOFF. 2010. "Cambio y continuidad en las relaciones económicas de la Argentina con Brasil." *Ágora Internacional* 4 (10): 31–40.

BRADY, HENRY E., DAVID COLLIER, AND JASON SEAWRIGHT. 2006. "Toward a Pluralistic Vision of Methodology." *Political Analysis* 14: 353–68.

BURGES, SEAN. 2008. "Consensual hegemony: Theorizing Brazilian foreign policy after the Cold War." *International Relations* 22 (1): 65–84.

CAMILIÓN, OSCAR. 1987. "Integración Argentina-Brasil, realidades y proyecciones" *Intergración Latinoamericana* 2 (2): 1–18.

CANITROT, ALFREDO. 1980. "Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976" *Desarrollo Económico* 16 (76): 453–75.

CARASALES, JULIO CÉSAR. 1997. *De Rivaletas a Socios: el Proceso de Cooperación Nuclear Entre Argentina y Brasil*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

CEPAL. 2015. *Comisión Económica para América Latina*, data available at: <http://www.eclac.cl/estadisticas/>.

CERVO, AMADO. 2006. "Ação internacional do Brasil em um mundo em transformação: conceitos, objetivos e resultados (1990–2005)." In *Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas, Vol. I*, edited by Henrique Altemani and Carlos Anônio Lessa (org.), 7–34, São Paulo: Saraiva.

- CINC. 2015. Composite Index of National Capabilities, Correlates of War, data available at: <http://www.correlatesofwar.org>.
- COLACRAI, MIRIAM. 1992. "Perspectivas Teóricas en la Bibliografía de Política Exterior Argentina." In *Enfoques Teóricos y Metodológicos Para el Estudio de la Política Exterior*, edited by Roberto Russell, 19–51, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- COUTO E SILVA, GOLBERY. 1967. *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio.
- DARNTON, CHRISTOPHER. 2012. "A False Start on the Road to MERCOSUR: Reinterpreting Rapprochement Failure between Argentina and Brazil, 1972." *Latin American Research Review* 47 (2): 120–41.
- DARNTON, CHRISTOPHER. 2014. *Rivalry and Alliance Politics in Cold War Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- DI TELLA, TORCUATO. 1995. "El sistema político brasileño en perspectiva argentina." In *Argentina y Brasil enfrentando el siglo XXI*, edited by Felipe De La Balze, Buenos Aires: CARI.
- ESCUDE, CARLOS, AND ANDRÉS CISNEROS. 2000. *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*. Vol. XIII, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- ETCHEMENDY, SEBASTIÁN. 2001. "Construir coaliciones reformistas: La política de las compensaciones en el camino argentino hacia la liberalización económica." *Desarrollo Económico* 40 (160): 679–96.
- FAUSTO, BORIS, AND FERNANDO DEVOTO. 2004. *Brasil e Argentina. Um ensaio de história comparada (1850–2002)*. São Paulo: Espaço Editora 34.
- FLEMES, DANIEL, AND LESLIE WEHNER. 2015. "Drivers of Strategic Contestation: The Case of South America." *International Politics* 52 (2): 163–77.
- FRASER INSTITUTE. 2015. Index of Economic Freedom, data available at: <http://www.freetheworld.com/countrydata>.
- FRIEDBERG, AARON. 1988. *The Weary Titan: Britain and the Experience of Relative Decline 1895–1905*. Princeton: Princeton University Press.
- GARDINI, GIAN LUCA. 2005. *Democracy and Regionalization in the Southern Cone*. PhD Thesis, University of Cambridge.
- GARRETT, JAMES. 1985. "The Beagle Channel Dispute: Confrontation and Negotiation in the Southern Cone." *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 27 (3): 81–109.
- GEDDES, BARBARA. 1990. "How the Cases You Choose Affect the Answers You Get: Selection Bias in Comparative Politics." *Political Analysis* 2 (1): 131–50.

- GILPIN, ROBERT. 1981. *War and Change in International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GOLOB, STEPHANIE. 2003. "Beyond the Policy Frontier: Canada, Mexico and the Ideological Origins of NAFTA." *World Politics* 55 (3): 361–98.
- GÓMEZ-MERA, LAURA. 2013. *Power and Regionalism in Latin America: The Politics of MERCOSUR*. South Bend: University of Notre Dame Press.
- GOUREVITCH, PETER. 1978. "The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics." *International Organization* 32 (4): 881–912.
- GRIECO, JOSEPH. 1993. "Understanding the Problem of International Cooperation: The Limits of Neoliberal Institutionalism and the Future of Realist Theory." In *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, edited by David Baldwin, New York: Columbia University Press.
- IISS. 2015. *The Military Balance*, data available at: <http://www.iiss.org/en/publications>.
- IKENBERRY, JOHN. 2011. *Liberal Leviathan: The Orgins, Crisis, and Transformation of the American World Order*. Princeton: Princeton University Press.
- JENNE, NICOLE, AND LUIS SCHENONI. 2015. "Latin American Declaratory Regionalism: An Analysis of Presidential Discourse (1994–2014)." RSCAS WP 2015/53, European University Institute.
- KEOHANE, ROBERT. 1984. *After Hegemony*. Princeton: Princeton University Press.
- KINDLEBERGER, CHARLES. 1973. *The World in Depression, 1929–1939*. Berkeley: University of California Press.
- KRASNER, STEPHEN. 1976. "State Power and the Structure of International Trade." *World Politics* 28 (3): 317–47.
- KUGLER, JACEK, ALI FISUNOGLU, AND BIROL YESILADA. 2015. "Consequences of Reversing the European Union Integration." *Foreign Policy Analysis* 11 (1): 45–67.
- LAKATOS, IMRE. 1970. *Criticism and the Growth of Knowledge*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LEMKE, DOUGLAS. 2002. *Regions of War and Peace*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LIMA, MARIA REGINA SOARES. 1990. "A Economia Política da Política Externa Brasileira: Uma Proposta de Análise." *Contexto Internacional* 12: 7–28.
- LIMA, MARIA REGINA SOARES. 2013. "Relações interamericanas: a nova agenda Sul-Americana e o Brasil." *Lua Nova* 90: 167–201.
- LIMA, MARIA REGINA SOARES, AND FABIANO SANTOS. 1998. "Brazilian Congress

and Foreign Trade Policy.” Paper presented at the Latin American Studies Association annual meeting, Chicago, 24–26 September.

MAHONEY, JAMES. 2012. “The Logic of Process Tracing Tests in the Social Sciences.” *Sociological Methods and Research* 41 (4): 570–97.

MAINWARING, SCOTT, AND ANÍBAL PÉREZ-LIÑÁN. 2013. *Democracies and Dictatorships in Latin America: Emergence, Survival, and Fall*. Cambridge, Cambridge University Press.

MALAMUD, ANDRÉS. 2005. “Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosur: An Empirical Examination.” *Latin American Research Review* 40 (1): 138–64.

MALLEA, RODRIGO, MATIAS SPEKTOR, AND NICHOLAS WHEELER. 2012. *The Origins of Nuclear Cooperation: A Critical History Between Argentina and Brazil*. Rio de Janeiro: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil.

MARTÍN, FÉLIX. 2006. *Militarist Peace in South America: Conditions for War and Peace*. New York: Palgrave.

MEARSHEIMER, JOHN. 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: Norton.

MECON. 2015. Ministerio de Economía de Argentina, data available at: <http://www.indec.mecon.ar/>.

MELLO, LEONEL. 1996. *Argentina e Brasil: a Balança de Poder no Cone Sul*. São Paulo: Annablume.

MONIZ BANDEIRA, LUIZ. 2004. *Argentina, Brasil y Estados Unidos: De la Triple Alianza al Mercosur*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.

MONIZ BANDEIRA, LUIZ. 2011. *Brasil-Estados Unidos: a rivalidade emergente*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

MORAVCSIK, ANDREW. 1997. “Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics.” *International Organization* 51 (4): 5513–553.

MRECIC. 2015. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina, data available at: <http://desclasificacion.cancilleria.gov.ar>

NOLTE, DETLEF, AND LESLIE WEHNER. 2012. “UNASUR and Regional Security in South America.” In *Regional Organizations and Security: Conceptions and Practices*, edited by Andreas Wegner and Stephen Aris, London: Routledge.

NOVARO, MARCOS. 2009. *Argentina en el fin de siglo: democracia, mercado y nación*. Buenos Aires: Paidós.

NOVARO, MARCOS. 2010. *Historia de la Argentina 1955–2010*. Buenos Aires: Siglo XXI.

O’DONNELL, GUILLERMO. 1973. *Modernization and bureaucratic-authoritarianism: studies*



in South American politics, Berkeley: University of California Press.

O'DONNELL, GUILLERMO. 2004. "Estado y Alianzas en Argentina, 1956–1976." In *Contrapuntos*, Paidós: Buenos Aires.

OELSNER, ANDREA. 2005. *International Relations in Latin America: Peace and Security in the Southern Cone*. New York: Routledge.

OLIVEIRA, AMÂNCIO, AND ALBERTO PFEIFER. 2006. "O empresariado e a política exterior do Brasil" In *Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas*, Vol. 2, edited by Henrique Altemani and Carlos Anônio Lessa (org.), 389–427, São Paulo: Saraiva.

ONUF, NICHOLAS. 2001. "Speaking of Policy." In *Foreign Policy in a Constructed World*, edited by Armonk Kubalkova, 77–95, New York: M.E. Sharpe.

ONUKE, JANINA. 2006. "O Brasil e a construção do Mercosul." In: *Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas*, Vol. 1, edited by Henrique Altemani and Carlos Anônio Lessa (org.), 299–320, São Paulo: Saraiva.

ORGANSKI, ABRAMO. 1958. *World Politics*. New York: Knopf.

ORGANSKI, ABRAMO, AND JACEK KUGLER. 1980. *The War Ledger*. Chicago: University of Chicago Press.

PALERMO, VICENTE, AND MARCOS NOVARO. 1996. *Política y poder en el gobierno de Menem*. Buenos Aires: Norma.

PANG, EUL-SOO. 2002. *The International Political Economy of Transformation in Argentina, Brazil and Chile since 1960*. New York: Palgrave Macmillan.

PEIXOTO, JOÃO PAULO. 2011. "The Brazilian state since Vargas." In *The Brazilian State: Debate and Agenda*, edited by Mauricio Font and Laura Randall, 11–36 New York: Lexington Books.

PETRECOLLA, ALBERTO. 2004. "Devaluaciones y alianzas. Brasil y Argentina en 1999 y 2002." In *La Nueva Economía de la Integración Americana*, edited by Alberto Petrecolla, Pablo Neumeyer and Federico Sturzenegger, Buenos Aires: La Crujía.

PIERSON, PAUL. 2004. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.

POGGIO TEIXEIRA, GUSTAVO. 2014. *Brazil, the United States, and the South American Subsystem: Regional Politics and the Absent Empire*. New York: Lexington Books.

PORTA, FERNANDO. 2008. "La integración sudamericana en perspectiva: problemas y dilemas." *Serie colección documentos de proyectos*, Santiago: CEPAL-Chile.

PUCCIARELLI, ALFREDO. 2011. *Los años de Menem: la construcción del orden neoliberal*. Buenos Aires: Siglo XXI.

PUTNAM, ROBERT. 1988. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games." *International Organization* 42 (3): 427–60.

RAPOPORT, MARIO, AND EDUARDO MADRID. 2011. *Argentina-Brasil de rivales a aliados*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

REMMER, KAREN. 1998. "Does Democracy Promote Interstate Cooperation? Lessons from the Mercosur Region." *International Studies Quarterly* 42 (1): 25–51.

RESENDE-SANTOS, JOÃO. 2002. "The Origins of Security Cooperation in the Southern Cone." *Latin American Politics and Society* 44 (4): 89–126.

ROGOWSKI, DONALD. 1989. *Commerce and Coalitions: How Trade Affects Domestic Political Alignments*. Princeton: Princeton University Press.

RUSSELL, ROBERTO. 1988. "Argentina y la política exterior del régimen autoritario (1976-1983): una evaluación preliminar." In *Argentina en el mundo (1973-1987)*, edited by Rubén Perina and Roberto Russell, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

RUSSELL, ROBERTO, AND JUAN TOKATLIAN. 2003. *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

SARAIVA, MIRIAM. 2012. "Procesos de integración de América del Sur y el papel de Brasil: los casos del Mercosur y la Unasur." *Revista CIDOB d'afers Internacionals* 97: 87–100.

SCHENONI, LUIS. 2015. "The Brazilian Rise and the Elusive South American Balance." *GIGA Working Paper Series*, 269, 1–23.

SCHENONI, LUIS, AND ESTEBAN ACTIS. 2014. "Argentina y Brasil: una unipolaridad regional con sesgo hegemónico." *Revista SAAP* 8 (1): 207–35.

SCHWELLER, RANDALL. 2006. *Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power*. Princeton: Princeton University Press.

SECEX. 2015. Secretaria de Comércio Exterior do Brasil, data available at: <http://www.stn.fazenda.gov.br/estatistica>.

SELDEN, ZACHARY. 1999. *Economic Sanctions as Instruments of Foreign Policy*. Westport: Praeger.

SINGER, DAVID, STUART BREMER, AND JOHN STUCKEY. 1972. "Capability Distribution, Uncertainty, and Major Power War, 1820–1965." In *Peace, War, and Numbers*, edited by Bruce Russett, 19–48, Beverly Hills: Sage.

SIPRI. 2015. Stockholm International Peace Research Institute, data available at: <http://www.sipri.org/databases>.

SKIDMORE, THOMAS. 1999. *Brazil: Five Centuries of Change*. Oxford: Oxford University Press.

SNYDER, JACK. 1991. *Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition*. Ithaca: Cornell University Press.

SOIFER, HILLEL. 2012. "The Causal Logic of Critical Junctures." *Comparative Political Studies*, 45(12): 1572-97.

SOLINGEN, ETEL. 1993. "The Political Economy of Nuclear Restraint." *International Security* 19 (2): 126–69.

SOLINGEN, ETEL. 2014. "Domestic Coalitions, Internationalization, and War: Then and Now." *International Security* 39 (1): 44–70.

SPEKTOR, MATIAS. 2002. "O Brasil e a Argentina, entre a cordialidade oficial e o projeto de integração." *Revista Brasileira de Política Internacional* 45 (1): 117–45.

TARROW, SIDNEY. 2004. "Bridging the quantitative-qualitative divide." In *Rethinking Social Inquiry: diverse tools, shared standards*, edited by Henry Brady and David Collier, Lanham: Rowman & Littlefield.

TAVARES DE ALMEIDA, MARÍA HERMINIA. 1999. "Negociando a Reforma: a Privatização de Empresas Públicas no Brasil." *Dados* 42 (3): 421–51.

TRAVASSOS, MÁRIO. 1935. *Projeção Continental do Brasil*. São Paulo: Companhia Editoria Nacional.

UNDP. 2015. UNDP Human Development Report, data available at: <http://hdr.undp.org/en/data>.

WALLERSTEIN, IMMANUEL. 1974. *The Modern World-System*. New York: Academic Press.

WALTZ, KENNETH. 1979. *Theory of International Politics*. New York: McGraw Hill.

WILKINSON, DAVID. 1999. "Unipolarity without Hegemony." *International Studies Review* 1 (2): 141–72.

WOHLFORTH, WILLIAM. 1999. "The Stability of a Unipolar World." *International Security* 24 (1): 5–41.

WOHLFORTH, WILLIAM. 2011. "Gilpinian Realism and International Relations." *International Relations* 25(4): 449–511.

WRIGHT, MARTIN. 1948. *Power Politics*. New York: Holmes and Meir.

Recebido em: Agosto/2018.

Aprovado em: Setembro/2018.