

Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho  
Faculdade de História, Direito e Serviço Social

ÉRICA CRISTINA ALEXANDRE WINAND

**A SEGURANÇA INTERNACIONAL NA POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL: IDAS  
E VINDAS NO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DA  
CONFIANÇA MÚTUA COM A ARGENTINA (1985-1994).**

Franca  
2006

ÉRICA CRISTINA ALEXANDRE WINAND

**A SEGURANÇA INTERNACIONAL NA POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL: IDAS  
E VINDAS NO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DA  
CONFIANÇA MÚTUA COM A ARGENTINA (1985-1994).**

Dissertação entregue ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de História, Direito e Serviço Social, da Unesp-Franca para obtenção do título de Mestre em História e Cultura. Área de concentração: Cultura Política

Orientador: Prof. Dr. Héctor Luis Saint-Pierre

Franca  
2006

ÉRICA CRISTINA ALEXANDRE WINAND

**A SEGURANÇA INTERNACIONAL NA POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL: IDAS E VINDAS NO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DA CONFIANÇA MÚTUA COM A ARGENTINA (1985-1994).**

Dissertação entregue ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de História, Direito e Serviço Social, da Unesp-Franca para obtenção do título de Mestre em História e Cultura. Área de concentração: Cultura Política

**BANCA EXAMINADORA**

Presidente \_\_\_\_\_

**Orientador: Prof. Dr. Héctor Luis Saint-Pierre**

1º Examinador

\_\_\_\_\_  
**Prof. Dr. Clodoaldo Bueno (UNESP-Assis)**

2º Examinador

\_\_\_\_\_  
**Profa. Dra. Janina Onuki (PUC/São Paulo)**

Franca, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_, de 2006.

Ao Lucas, como início da concretização de um projeto que sonhamos juntos. Pela ímpar capacidade de entrega e de amar...Aos meus pais e a minha irmã, um pouco de chão e de céu.

## Agradecimentos

À minha família: Pai, Mãe, irmã, simplesmente por existirem e me reabastecerem de energia a cada volta à casa. Pela aposta e por se orgulharem de mim, mesmo não compreendendo minha opção e meu ofício. Ao meu companheiro, Lucas, pelo altruísmo, pelo amor recíproco, pela iluminação e por acreditar mais do que eu. Que se sintam agradecidos todos os meus amigos: “Se alguma coisa me consome e envelhece, é que a roda furiosa da vida não me permite ter sempre ao meu lado [...] os meus amigos”. (Vinícius de Moraes). À Maria Cecília e Ana Cláudia, amigas e revisoras deste texto. Ao Héctor Saint-Pierre, pela amizade, confiança e tranqüilidade. À Suzeley Kalil Mahias e ao Eduardo Mei, pelo carinho. Ao Samuel Alves Soares, pelas sábias dicas. A todos os integrantes do Grupo de Estudos da Defesa e Segurança Internacional (GEDES) e do Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas. À Mônica Persona, pelo apoio, no dia da conclusão. À CAPES, pelo financiamento. Aos bibliotecários Márcio, Maria de Lourdes e Laura, pelos constantes socorros. Aos examinadores, Prof. Dr. Clodoaldo Bueno e Profa. Dra. Janina Onuki que, a partir daqui, contribuirão substancialmente para o meu aprimoramento acadêmico.

## **RESUMO**

Este trabalho visa a identificar os objetivos brasileiros no tocante à edificação e à consolidação de medidas de confiança mútua entre o Brasil e a Argentina entre os anos de 1985 e 1994, a partir do estudo de fatores externos, internos — e de sua articulação —, dos condicionantes e preceitos da Política Externa Brasileira, utilizando como fontes documentos oficiais. A história das relações entre os dois maiores países do Cone Sul, que registrou uma rivalidade de longo prazo, abre na década de 1970 um precedente para um processo de dissolução de desconfianças que ganha continuidade ao longo da década de 1980, consolidando-se na década seguinte por meio da assinatura de diversos documentos que dissolvem as antigas percepções de ameaças. A despeito de todos os passos dados no sentido de aprofundar a cooperação entre os dois parceiros, esta não atingiu um nível satisfatório de dinamismo e institucionalização, o que nos convida a refletir sobre possíveis obstáculos colocados tanto por condicionalidades externas quanto pela natureza dos objetivos dos parceiros envolvidos. Nosso objetivo, pois, é analisar, sob a perspectiva do Brasil, o significado das Medidas de Confiança Mútua fundadas com a Argentina, buscando responder se constituíram um fim em si mesmo ou o instrumento para garantia de outros interesses.

Palavras-chave: História das Relações Internacionais, Política Externa, Relações Brasil-Argentina, Medidas de Confiança Mútua, Segurança Internacional.

## **ABSTRACT**

This work intends to identify the Brazilian objectives concerning the consolidation of Confidence Building Measures with Argentina, in the period from 1985 to 1994, starting from the study of external and internal factors and of Brazilian's foreign policy precepts, based on readings of official documents. The history of the Brazilian-Argentinean relationship registers a long rivalry period that gives up space to a process of dissolution of distrust, elapsed along 1980's decade. The following decade (1990) consolidated this process through the signature of several documents. However, the cooperation between the two partners didn't reach a satisfactory level of dynamism, what drive us to contemplate about the possible obstacles imposed by the external conjuncture to this cooperation's relationship, and the other hand, about the nature of the involved partner's objectives.

Key-words: History of the international relations, Foreign Policy, Brazil-Argentina relationship, Confidence Building Measures, International Security.

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>07</b>
<b>CAPÍTULO 1 – PRECEDENTES HISTÓRICOS DAS RELAÇÕES BRASIL-ARGENTINA: CONFLITO E DISTENSÃO À SOMBRA DA GUERRA FRIA.....</b>	<b>14</b>
1.1- O cenário externo: A América Latina diante da Guerra Fria e da hegemonia norte-americana.....	17
1.2 - Idas e Vindas da Política Externa brasileira no regime militar (1964-1985): os reflexos do triângulo Brasil - Estados Unidos - Argentina sobre as relações Brasil-Argentina.....	27
1.3- A Geopolítica na base e os Estados Unidos no vértice: o ápice do conflito brasileiro-argentino e sua desarticulação.....	38
<b>CAPÍTULO 2 – A CONSTRUÇÃO DA ESTRUTURA DE CONFIANÇA MÚTUA BRASILEIRO-ARGENTINA (1985-1989).....</b>	<b>58</b>
2.1- Nova distensão da Guerra Fria: Revisão da estratégia norte-americana, surgimento de regionalismos e remodelagem dos padrões de Segurança Internacional.....	60
2.2- O governo Sarney: Política Externa e Relações com a Argentina.....	64
2.3- Significado das medidas de construção de confiança mútua brasileiro-argentinas (1985-1994).....	75
2.4- Cronologia das medidas de confiança-mútua assinadas entre 1985-1989.....	81
<b>CAPÍTULO 3 – A CONSOLIDAÇÃO DA CONFIANÇA MÚTUA BRASILEIRO-ARGENTINA (1989-1994).....</b>	<b>82</b>
3.1- O Novo Cenário Mundial Pós-Guerra Fria: Globalização, Regionalismo e novos padrões de Economia e Segurança Internacional.....	83
3.2- A consolidação da confiança-mútua brasileiro-argentina no bojo da política externa de Fernando Collor de Mello e Itamar	90

Franco.....	
3.3- Cronologia dos principais documentos brasileiro-argentinos assinados no âmbito nuclear durante a década de 90.....	103
<b>CAPÍTULO 4 – OUTRAS PERSPECTIVAS DE ANÁLISE DAS MEDIDAS CONSOLIDATIVAS DA CONFIANÇA MÚTUA BRASILEIRO-ARGENTINA: VONTADE POLÍTICA DE COOPERAÇÃO OU INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO E INSERÇÃO?.....</b>	<b>104</b>
.....	
4.1- Os acordos consolidativos da confiança mútua brasileiro-argentina no bojo do debate doméstico sobre a política nuclear do Brasil.....	105
4.2- Desdobramentos do processo de consolidação da confiança mútua brasileiro-argentina: encontros e desencontros.....	129
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>135</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>139</b>

---



## INTRODUÇÃO

Este trabalho analisa as medidas de confiança mútua firmadas entre Brasil e Argentina no lapso de 1985 a 1994 – coincidente com os governos de Sarney, Collor e Franco no Brasil e Alfonsín e Menen na Argentina – buscando compreender seus significados e impactos sobre a Política Externa do Brasil, sobremaneira no contexto da Segurança Internacional, utilizando como fontes documentais, documentos oficiais do Período.<sup>1</sup>

A expressão Medidas de confiança mútua – tradução para Confidence Building Measures (CBM's) – tem se destacado, como mostra-nos Guedes (1992, p.297), “no jargão de muitos analistas da política internacional”, em iniciativas políticas governamentais e na orientação de pesquisas para avaliação dessas mesmas políticas, tornando-se um conceito.<sup>2</sup> No Brasil, este conceito não foi adotado no discurso da política internacional, o que para Guedes (1992, p.306) não signifique falta de prática de tais medidas.

Rojas Aravena (2002, pp.32-33) assinala que as medidas de confiança mútua constituem um tema central da diplomacia preventiva e que seu desenvolvimento possibilita o estabelecimento de um processo cumulativo de transparência, capaz de fornecer bases para acordos de Segurança com ênfase em aspectos cooperativos. Isso porque elas produzem um

---

<sup>1</sup> Nossas fontes principais são: Resenha da Política Exterior do Brasil de (1989-1994) contendo os Acordos brasileiro-argentinos já referidos neste projeto; Mensagem ao Congresso Nacional (de 1989 a 1994), especialmente a seção dedicada à Política Externa; Comunicados conjuntos entre os Presidentes do Brasil e da Argentina encontrados no site da agência de notícias do governo federal (Radiobrás) e no site da embaixada argentina no Brasil; Relatório Final resultante do Grupo de Trabalho sobre Energia Nuclear (GT-Pronen) de 1990, disponível na Biblioteca da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen).

<sup>2</sup> O autor explica que o conceito de CBM's foi cunhado no bojo das iniciativas de cooperação Européia na década de 1970, sendo pronunciado, pela primeira vez, na Conferência de Helsinque em 1975.

código de conduta que se consolida através de medidas específicas que visam à construção da paz e da estabilidade nas regiões nas quais são implementadas.

As medidas de confiança mútua são atos bilaterais ou multilaterais que têm por fim evitar o surgimento de crises e conflitos. A maior vantagem da implementação de medidas de confiança mútua é a redução das percepções erradas, particularmente de ameaças imediatas, e a diminuição da probabilidade de que surpresas desagradáveis possam comprometer o relacionamento entre países. Quando devidamente conduzidas, as medidas de confiança criam um ambiente mais transparente e previsível, logo, estável. Por introduzirem mecanismos de verificação periódica que geram garantias mais sólidas, apresentam benefícios adicionais em relação às declarações oficiais de chefes de Estado e representantes de governo. Portanto, constituem um meio viável de declarar oficialmente intenções e transparecer condutas. E é por esse motivo que elas estão intrinsecamente ligadas aos processos de verificação, ultrapassando o nível de simples discurso político.

Para Guedes (1992, p.306), representam CBM's no contexto brasileiro, as experiências com a Argentina e “as negociações contínuas do País na área de tecnologias sensíveis, as quais tem construído, paulatinamente, novas perspectivas para a Segurança Internacional do Brasil, mantendo margens seguras de previsibilidade das intenções e transparência nas capacidades do País”.

No que tange ao recorte temporal, este estudo faz parte da História do Presente que está envolvida por uma série de discussões metodológicas e epistemológicas relacionadas à presença do historiador em seu próprio tempo, ou, ainda, à ausência de uma distância temporal entre o acontecimento e os atos de análise e escrita do mesmo. Em âmbito geral, pode-se dizer que este

estudo está inserido na denominada História Política<sup>3</sup> e em âmbito mais específico, na História das Relações Internacionais<sup>4</sup>.

A estruturação de nosso texto, leva, portanto, em consideração os procedimentos metodológicos necessários para realização de um trabalho que utiliza tais recortes temáticos e temporais. Embora enfoquemos nesta discussão, as Medidas de Confiança Mútua firmadas com a Argentina no período de 1985 a 1994, as quais constituem, por outro lado, nosso corpo documental, iniciamos nossa exposição explicando a situação que antes conformou um passado de desconfianças que exigiu a aplicação de tais medidas num contexto específico. Além disto, Le Goff (In: CHAVEAU; TÉTARD, 1999, p.93) nos ensina que é preciso “Esclarecer o presente pelo passado e o passado pelo presente”. Portanto, mais do que pretender conhecer o texto dos documentos analisados, sua autoria, a circunstância de sua produção e a intenção nele contida, é imprescindível compreender o processo que levou àquela situação, porque “[...] a história é o estudo do movimento e da mudança das sociedades humanas; não há história imóvel. [...]” (LE GOFF. In: CHAVEAU; TÉTARD, 1999, p.94).

---

<sup>3</sup> Rémond (2003, p.23) explica que a necessidade do estudo do político nasce na medida em que “a experiência das guerras, cujo desencadeamento não pode ser explicado apenas pela economia, a percepção cada vez mais perceptível das relações internacionais na vida interna dos Estados lembraram que a política tinha uma incidência sobre o destino dos povos”. (RÉMOND, 2003, p.23).

<sup>4</sup> Quanto à História das Relações Internacionais, Cervo (1992, p.393) pontua que embora em alguns países esta não figure como disciplina, “o campo de estudo ostenta hoje instrumental metodológico, volume de conhecimento e maturidade de experiências que lhe permitem reivindicar direito de existência formal” e acrescenta que “[...] As guerras mundiais, a paz frustrada do entre guerras, a bipolaridade, a segurança, a guerra e paz, as relações de dominação e dependência econômica, militar, política e cultural, as transformações da ordem internacional, a tomada de decisão estratégica e tática [...] atraíram os historiadores para esta área. Também Vaisse elenca (In: Rémond, 2004, p.93) como temas da História das Relações Internacionais, entre outros: -Trabalhos sobre conflitos, tensões e crises; -Estudos sobre Política Exterior e seus fatores; - Estudos sobre relações bilaterais e diplomacia bilateral. A importância da historicização destes estudos é observada por Cervo (1992, p. 402). Para ele, embora seja difícil para que os internacionalistas reconheçam o trabalho do historiador das relações internacionais, ao contrário do historiador, os teóricos tentam compreender e explicar os fenômenos internacionais, mas não conseguem dar historicidade a seus parâmetros que segundo ele, “permanecem deslocados do mundo real”.

Assim, nosso primeiro capítulo descreve um passado de competições e percepções mútuas de hipótese de conflito da história das relações entre Brasil e Argentina, calcado num contexto externo de Guerra Fria e interno de Ditadura Militar – que no Brasil vigorou entre 1964 e 1985 e na Argentina entre 1966 e 1983, considerando seus interregnos. Neste período, o temor do Brasil e da Argentina de que um ou outro pudesse se tornar uma potência regional sustentou a impressão mútua de ameaça em potencial. Tendo em conta que a conquista de um significaria o malogro do outro, os dois Estados buscavam neutralizar seus esforços reciprocamente, de forma que o diferencial de poder do Cone Sul da América Latina não se desviasse para um nem para outro. As suspeitas no tocante a um eventual confronto pela hegemonia regional alimentava também a desconfiança mútua em relação aos projetos militares e/ou nucleares desenvolvidos nos dois países, estimulando um monitoramento mútuo. Inseridos nos contextos acima descritos, estão alguns elementos-chave para explicação tanto do recrudescimento quanto do abrandamento das tensões entre Brasil e Argentina entre o decorrer da década de 1970 até meados da década de 1980: O primeiro a se destacar é o envolvimento tanto do Brasil como da Argentina numa relação de triangularidade que teve como vértice os Estados Unidos. A disputa pela aliança preferencial com os últimos e a obtenção de vantagens advinda da mesma fora responsável por um processo de idas e vindas nas relações entre Brasil e Argentina; Em segundo lugar, devemos enfatizar que o ápice do conflito pela construção de Itaipu e sua dissolução representaram respectivamente, o auge e a distensão do antagonismo entre os dois vizinhos, uma vez que significou a desconstrução das bases das antigas desconfianças. Podemos, portanto, dizer que ano de 1979 – quando se deu a assinatura do Acordo Brasil-Paraguai-Argentina sobre cooperação técnico-operativa Itaipu-Corpus, que negociou a compatibilização da cota da usina de Corpus com a potência de Itaipu – suplantou um período de competição por outro de

desconstrução da desconfiança que teve vigor até 1985 quando se inicia uma fase de construção da confiança.

No segundo capítulo, mostramos que cenário de crise política e econômica, construído ao longo da década de 1980 produziu impacto profundo na política e nas diversas sociedades latino-americanas. No caso brasileiro, a Política Externa ganhou função de sustentáculo do desenvolvimento, tendo como fim transformar o Brasil em um considerável interlocutor internacional. Estas mudanças, relacionadas também às variações dos padrões de bipolaridade – uma vez que a Guerra Fria sofreu um afrouxamento seguido por um enrijecimento, seguido por um novo afrouxamento e finalmente por seu término – foram responsáveis por mudanças no padrão de comportamento externo do Brasil que concorreram no início da construção da confiança com a Argentina. A exemplo disto, a partir do momento em que Reagan assume a Presidência nos Estados Unidos, os padrões de bipolaridade mais rígidos são retomados – após a fase conhecida como *détent* –, fazendo com que fosse aplicada uma pressão sem precedentes sobre os países com dívidas externas elevadas como o Brasil. Foi um momento de relaxamento dos laços automáticos do Brasil com os Estados Unidos e, ao mesmo tempo, uma fase de despertar de consciência para a necessidade de cooperação, vista como única alternativa para combater o isolamento político dos países latino-americanos e minimizar a influência norte-americana. Em seguida, vendo como iminente o colapso soviético, Reagan inicia a partir de 1985, o desmonte da estratégia de contenção de forças, retirando-se de conflitos que não os interessavam e afastando-se da América Latina. Nesta fase, surgem os regionalismos propulsores dos esquemas integrativos postos em prática entre Brasil e Argentina, justificando, portanto, a demanda pela implementação de Medidas de Confiança Mútua. Acreditamos que a fase da construção da confiança recíproca brasileiro-argentina tenha se dado entre os anos de 1985 a 1989.

Posteriormente, o término decisivo da Guerra Fria, em 1989, contribuiu para a intensificação de valores que já vinham se desenvolvendo anteriormente, como os de *globalização e regionalização*. A última surgiu como alternativa de fortalecimento frente a um ordenamento assinalado pela instabilidade e pela concorrência, vulnerável às ações correspondentes aos interesses estratégicos dos Estados Unidos. É preciso levar em conta que, se por um lado, a globalização torna as fronteiras permeáveis, possibilitando que as mazelas de um Estado torne-se o problema de toda uma região ou até mesmo de todo o mundo, exigindo , assim, soluções conjuntas, por outro, uma nova agenda de segurança foi difundida mundialmente pelos Estados Unidos, fazendo com que alguns países tomassem como próprias as questões norte-americanas. Enfim, diante de tantas mudanças, também o conceito de *segurança internacional* foi reformulado.<sup>5</sup> A noção de segurança resultante do fim da Guerra Fria e da globalização torna-se mais complexa, devido às novas realidades sinalizadoras deste novo cenário. A interdependência como novo modelo de política internacional – que atinge tanto o âmbito econômico quanto o da Segurança Internacional – fomenta a implementação de Medidas de Confiança Mútua de caráter mais duradouros. Partindo desta idéia, podemos dizer que as medidas de confiança mútua instituídas entre Brasil e Argentina viabilizaram a cooperação econômica, assim como as expectativas referentes a obtenção de ganhos nesta cooperação, estimularam as contínuas ratificações destas medidas.

Consideramos como consolidativos da confiança mútua brasileiro-argentina o “Acordo entre a República Argentina e a República Federativa do Brasil para uso exclusivamente

---

<sup>5</sup> “Em princípio, a segurança é uma condição na qual os Estados ou os indivíduos consideram que estão expostos em pequena medida ao perigo de um ataque militar, às penúrias econômicas, à pressão política ou à injustiça social. É um termo mais relativo que absoluto. É necessário considerar a segurança nacional e internacional como uma questão de grau; nas presentes circunstâncias internacionais não é possível que as nações ou os indivíduos alcancem

pacífico da energia nuclear” ou “Acordo de Guadalajara” (1991) e o “Acordo entre a República da Argentina, a República Federativa do Brasil, a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares e a Agência Internacional de Energia Atômica para Aplicação de Salvaguardas” (1991). Assim sendo, dividimos o período que vai de 1989 a 1994, como a fase da consolidação da confiança mútua entre Brasil e Argentina. Assim resumimos o conteúdo de nosso terceiro capítulo.

Por fim, a despeito de tantos avanços no sentido da conquista do clima de confiança entre Brasil e Argentina, os desdobramentos da implementação destes documentos deixa-nos uma dúvida quanto ao escopo primordial da nova face que Brasil e Argentina quiseram dar ao seu relacionamento. Por isto, nosso último capítulo leva em consideração os aspectos domésticos que fizeram parte do processo decisório que culminou na fundação daquelas medidas, buscando diagnosticar em quais objetivos elas se assentaram.

Nossa hipótese é a de que as medidas de confiança mútua instituídas na década de 1980, apesar de menos abrangentes do que das implantadas na década de 1990, foram pensadas em torno de um projeto de cooperação político-estratégica de longo prazo, enquanto que na década seguinte, elas ganharam um caráter instrumental pautado, por um lado, nas novas condicionantes do cenário externo e, por outro, na falta de vontade política do Brasil em consolidar uma aliança estratégica com seu vizinho.

---

por seus próprios meios plena liberdade, face a todos os perigos, embora, por meio da cooperação internacional plena fosse possível alcançar tal objetivo.” (ONU, 1985 apud LÓPEZ, 2003. In: SOARES; MATHIAS, 2003, p. 71).

## CAPÍTULO 1: PRECEDENTES HISTÓRICOS DAS RELAÇÕES BRASIL- ARGENTINA: CONFLITO E DISTENSÃO À SOMBRA DA GUERRA FRIA

A primeira consideração a se tecer sobre um estudo que envolve o relacionamento entre Brasil e Argentina é que parte considerável de sua história foi escrita à sombra da hegemonia norte-americana e como já advertido por Moniz Bandeira, não é possível examinar as relações entre o Brasil com outros países da América Latina sem “abordar a influência direta dos Estados Unidos, ou seja, sem tratar do que o embaixador Rubens Ricupero chamou de ‘relação triangular’”. (BANDEIRA, 1992. In: CERVO; BUENO, 1992, p.179).

Deixamos claro que não foi nossa pretensão realizar um estudo triangular, mas simplesmente não podemos ignorar o fato de que os Estados Unidos se fizeram presentes tanto na situação de competição entre Brasil e Argentina, como, de certa forma, no processo de construção da confiança entre os mesmos. Distinguiremos, pois, neste capítulo, a situação que anteriormente alentou um passado de desconfiança militar e disputa de poder, aclarando de antemão que entendemos que a rivalidade entre Brasil e Argentina e também a influência exercida pelos Estados Unidos nesta relação são anteriores à cronologia aqui utilizada.<sup>6</sup>

Como nosso recorte condiz às relações estabelecidas por Brasil e Argentina – com ênfase na política externa brasileira – durante o período de 1985 a 1994 – e sabendo que tal

---

<sup>6</sup>As questões do Prata são há tempos discutidas. Um exemplo não muito antigo, porém anterior ao período que tratamos aqui é dado por Bandeira (2003, p.197 e 212) que nos mostra que preocupado com o cenário de crise na Europa e com a possível deflagração de um conflito, o Brasil, à época governado por Getúlio Vargas, teria se empenhado em negociar com Franklin D. Roosevelt, então Presidente dos Estados Unidos, o arrendamento de seis *destroyers*, causando reação enérgica da Argentina, que por sua vez, à mesma época - entre 1936 e 1937 -, encomendara da Grã-Bretanha, a construção de várias unidades para sua Marinha de Guerra. A desconfiança militar entre Brasil e Argentina, tem, portanto, raízes históricas, bem como o envolvimento dos Estados Unidos neste relacionamento, como elucida o documento do Conselheiro da Embaixada dos EUA no Rio de Janeiro, mencionado por pelo autor, cujo título é: *Rumor Regarding Supposed Intention of Argentina to attack Brazil*. Também realiza um



lapso coincide com um momento de reordenamento do poder político mundial e ajuste da política externa brasileira, consideramos necessário traçar um recuo ao quadro precedente, acreditando que não é possível diagnosticar variações de cenários sem o conhecimento de seu estado preliminar.

Por isto, neste capítulo de precedentes históricos, trataremos da Guerra Fria enquanto condicionante externo das relações Brasil-Argentina, estimando que este período constitua uma baliza imprescindível tanto para a compreensão das relações comerciais, como das diplomáticas internacionais do período ao qual se relaciona.<sup>7</sup>

Após uma síntese do contexto externo, traçaremos as características da política externa brasileira durante o período militar (1964-1985), no intuito de mostrar como o caráter pendular da mesma – condicionado tanto ao quadro político interno quanto externo – incentivou uma relação instável com a Argentina, ora devido à disputa da atenção preferencial dos Estados Unidos, ora devido à pretensão de elevar o Brasil à condição de potência regional. Em seguida, mostraremos como a renúncia a projetos geopolíticos hegemônicos, implícita na assinatura do Acordo técnico-operativo Itaipu-Corpus promoveu uma distensão na relação entre os dois vizinhos, representada por diversos atos diplomáticos e acordos assinados que serão expostos no desfecho do capítulo.

---

recuo histórico das relações Brasil-Argentina desde a Segunda Guerra Mundial, o professor da Louisiana State University: HILTON, Stanley (1993, pp. 54-66).

<sup>7</sup> Consonante com Mario Rapoport et al (2000, p. 68), durante a Guerra Fria, as relações internacionais “adquiriram uma marcada conotação estratégica”, com o endosso dos Estados Unidos.

### 1.1-) O cenário externo: A América Latina diante da Guerra Fria e da hegemonia norte-americana

A partir da Guerra Fria, os Estados Unidos assumem seu papel de guardião do continente americano, tomando atitudes que mostram o caráter, daí por diante, peremptório de sua presença na América Latina. De acordo com Santos (1987b, p.550), “é a ocasião em que se delinearão os pressupostos da racionalização da nova política imperialista”. Entretanto, o início da construção da hegemonia norte-americana, segundo Ayerbe, remonta ao fim do século XIX, quando se instala uma “fase monopolista” do capitalismo “com a emergência dos Estados Unidos como potência econômica e militar”. (AYERBE, 2002, p. 45).

A América Latina, juntamente com a África e a Ásia, passa a suprir a necessidade de ampliação do mercado consumidor dos Estados Unidos, bem como do fornecimento de matérias primas baratas, que surge do crescimento da industrialização e do consumo.<sup>8</sup>

Ao fim da Primeira Guerra Mundial, os Estados Unidos galgam à posição de primeira potência econômica – no mesmo período em que a União Soviética incrementa sua industrialização e em que a hegemonia inglesa encontra-se desmantelada – e adotam como alvo principal de sua política, o continente americano. Com a América Latina, são estabelecidas, durante o governo de Franklin D. Roosevelt – 1933 a 1945 –, as denominadas “políticas da boa vizinhança”, abarcando medidas como a criação do Export Import Bank (Eximbank) – que empresta dinheiro à América Latina com a condição de que se mantenha

---

<sup>8</sup> O autor ressalta que embora haja, nesta época, forte presença da Inglaterra no continente, especialmente devido às relações mantidas por este país com a Argentina, o comparecimento dos Estados Unidos torna-se cada vez mais expressivo (AYERBE, 2002, p. 49).

fidelidade de compra a empresas norte-americanas instaladas naquela região.<sup>9</sup> Todavia, ainda neste momento, não estavam totalmente delineados os traços intervencionistas da política externa norte-americana.

É durante a Segunda Guerra Mundial que o relacionamento Estados Unidos – América Latina toma novas feições. Neste estágio, tanto as pressões econômicas dos Estados Unidos quanto as políticas, tornam-se mais duras, objetivando, principalmente, que os países latino-americanos apoiem os aliados, rompendo ligações com países do eixo e fornecendo ajuda econômica e produtos primários (alimentos e minérios) a baixos preços.<sup>10</sup>

A conferência de Bretton Woods de 1944 é um dos acontecimentos que prenunciam o novo ordenamento mundial a ser estabelecido, lançando os alicerces para uma gestão multilateral do capitalismo – base do novo padrão de desenvolvimento –, por meio da criação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).<sup>11</sup> Este novo ordenamento se torna mais nítido no ano de 1947 quando é comunicado o Plano Marshall, que entre outras coisas, visava à reconstrução de países arruinados pela Guerra, como Japão e outros da Europa Ocidental, provocando o aumento do fluxo de empréstimos a estas regiões e tornando o dólar a moeda chave do mundo (AYERBE, 2002, p. 67).

Retomando a questão latino-americana, desde o decorrer da Segunda Guerra, o fornecimento de matérias-primas daquela região aos países envolvidos no conflito impulsiona

---

<sup>9</sup> Já a política de Theodore Roosevelt – entre 1901 e 1909 -, foi conhecida como Big Stick, devido a seu caráter impositivo (Idem, p. 53).

<sup>10</sup> SCHOULTZ (2000) também discute a história da relação de dominação dos Estados Unidos em relação à América Latina.

<sup>11</sup> Além disto, os Estados Unidos passam a se centrar no projeto hegemônico cujas diretrizes eram traçadas pelo *Council of Foreign Relations* (CFR), criado em 1921 por estudiosos, empresários e políticos (AYERBE, 2002, p. 67).

a indústria que passa a demandar maiores investimentos. Porém, na maioria dos países da América Latina, o Estado é adotado como administrador da indústria, o que redundou na criação de políticas de protecionismo interno e de monopólio da exploração de recursos naturais, fato que não agrada aos Estados Unidos e que se tornará, mais tarde, a justificativa dos mesmos para a interrupção dos empréstimos e para uma intervenção mais contundente.<sup>12</sup>

Apesar de toda a articulação dos Estados Unidos no sentido de imperar política e economicamente sobre a América, o desfecho da Segunda Guerra lhe reserva como inimigo a União Soviética – que com eles compartilhará a liderança da política internacional. Logo, figura-se um confronto entre sistemas políticos e econômicos, englobando também aspectos militares e ideológicos. A luta de ambos pela hegemonia mundial acontece num cenário em que, segundo Rémond (1974, p. 153), “as mudanças de tecnologia militar modificam as relações de força”.<sup>13</sup>

Decorre daí o esforço para a manutenção de um certo equilíbrio, em prol da sobrevivência mundial.<sup>14</sup> Lembra-nos Rémond que neste contexto

---

<sup>12</sup> Com este pensamento, o Plano Marshall já enunciava uma das bases de sustentação ideológica do que posteriormente constituiria a Doutrina da Segurança Nacional: a melhor forma de evitar a rebeldia seria investir na satisfação social promovida pelo desenvolvimento econômico. Enfim, os Estados Unidos tornam-se cada vez mais presentes na América Latina por meio de seus empréstimos e por monitoramentos no que tange ao nascimento de movimentos nacionalistas que colidem com seus interesses de estabilização do capitalismo.

<sup>13</sup> Uma vez que, segundo o autor, “Os Estados Unidos possuem a bomba atômica desde o verão de 1945, e esse monopólio lhes confere uma situação excepcional. Não tarda, porém, que a Rússia anule o avanço norte-americano fabricando, por seu turno, a bomba. Os Estados Unidos, contudo, retomam o avanço inventando a bomba termonuclear. Mas a Rússia voltará a alcançá-los.” (RÉMOND, 1974, p.153).

<sup>14</sup> *Tanto Hobsbawn quanto Comblin nos permitem pensar na contradição do termo “Guerra Fria”. Para Hobsbawn, esta poderia ser uma Terceira Guerra Mundial, embora com características muito peculiares. O historiador usa o raciocínio de Hobbes, segundo o qual “a guerra consiste não só na batalha, ou no ato de lutar: mas num período de tempo em que a vontade de disputar pela batalha é suficientemente conhecida.” (HOBBS, Apud HOBBSAWN, 1998, p. 224). Já para Comblin (1978, p.41), o conflito armado esteve presente na*

A estrutura das relações internacionais é doravante “bipolar”: tudo se reduz ao enfrentamento de dois blocos, tudo se ordena em relação a um outro dos dois pólos. Tanto mais que ainda não existe uma terceira força, pois o ‘terceiro mundo’ ainda não chegou à existência política (RÉMOND, 1974, p.151).

Para Ayerbe (2002, p. 65), é a partir deste momento que os Estados Unidos “passam a colocar seu imenso poderio econômico e militar a serviço de objetivos mundiais hegemônicos”.<sup>15</sup>

Tratando de datas, o ano de 1947 é conhecido como capital para a manifestação das novas faces de poder dos Estados Unidos. Rémond (1974, p.148) afirma ser quando “os dirigentes da política norte-americana se conscientizam de sua força e as responsabilidades que dela decorrem”<sup>16</sup>, rompendo com a política de isolamento adotada até então e valorizando mais sua presença ativa no mundo.<sup>17</sup>

---

*Guerra da Coréia e em todas as ações dos órgãos públicos dos EUA no sentido de conter o inimigo soviético.*

<sup>15</sup> Segundo o autor, porém, a Guerra Fria só tem início a partir da assinatura do Acordo de Yalta que delimita as esferas de influência dos Estados Unidos e da União Soviética.

<sup>16</sup> Além disto, segundo o autor, rompe-se definitivamente com os aliados surtindo as seguintes conseqüências: “Em primeiro lugar, inverte-se a tendência da política estrangeira dos Estados Unidos. A partir do fim da guerra e da morte de Roosevelt, a idéia principal da diplomacia norte-americana fora, primeiro, concluir a guerra com o Japão e em seguida, retirar os combatentes. Mas a conduta da União Soviética leva os responsáveis a repensarem sua estratégia. No começo de 1947, o governo norte-americano desfêça uma contra-ofensiva. Suspende a mobilização e inicia o rearmamento. A partir desse momento, o orçamento militar crescerá de ano para ano. Além do mais, o governo renuncia ao isolamento. E isso é capital: pela primeira vez os Estados Unidos tomam consciência de forma duradoura e não apenas acidental, do seu poderio. Data de 1947 o advento dos Estados Unidos à posição de potência mundial. [...]” (RÉMOND, 1974, p.148).

<sup>17</sup> Tal ano é também fundador da Doutrina Truman, que recebe este nome porque surge a partir de um anúncio do Presidente Truman ao Congresso, que manifestou a intenção de os Estados Unidos substituírem a Grã-Bretanha na Grécia e na Turquia, delimitando um ponto capital na evolução das relações internacionais [...].(Rémond, 1974, p. 149). Também foi a partir de 1947 que se criou uma nova burocracia organizada pela Lei de Segurança Nacional – ou *National Security Act* – que, por sua vez, criou o *National Security Council* – CSN - , a Central Intelligence Agency – CIA - , o Departamento de Defesa, etc. Esta nova burocracia de segurança era condizente com uma nova agenda de segurança do sistema capitalista, pela qual os Estados Unidos se responsabilizariam. De acordo com Kryzanec (1978, p. 157 Apud Ayerbe 2002, p. 79), a nova Lei de Segurança Nacional dos Estados Unidos, de 1947, estabelece mudanças como: a unificação das Forças Armadas num Estado-Maior Conjunto subordinado à secretaria de Defesa, responsável pela formulação da política militar, cuja sede torna-se o espaço físico conhecido como “Pentágono”, a criação do Conselho de Segurança Nacional, daí para frente responsável pela direção da conduta de todas as atividades de inteligência e contra-inteligência nacionais e estrangeiras.

Segundo Comblin (1978, p.111), o anúncio da Doutrina Truman ao Congresso, feito neste mesmo ano, colaborou para a concepção do conceito de segurança nacional, uma vez que expôs elementos da luta obstinada contra o comunismo. Assim, foi se consolidando o valor de colocar barreiras contra o comunismo que redundou no nascimento da Doutrina de Segurança Nacional – doravante DSN –, a qual, sem ser sintetizada teoricamente por seus formuladores<sup>18</sup>, foi propagada de forma coerente em todos os cursos das Escolas Militares norte-americanas.<sup>19</sup>

Porém, entende-se que era menos o medo da expansão soviética e mais o temor dos Estados Unidos no que se refere à possibilidade da não garantia do status econômico propício para a continuidade do processo de ampliação do capitalismo que fundamentara as medidas políticas aplicada por meio da DSN.<sup>20</sup> No entanto, a justificativa destas políticas se assentava na pregação contra o inimigo soviético, porque

Um inimigo externo ameaçando os Estados Unidos não deixava de ser conveniente para os governos americanos que haviam concluído, corretamente, que seu país era agora uma potência mundial – na verdade, de

---

<sup>18</sup> Utilizando-se de Schlesinger (1976, p. 177s Apud Comblin, 1978, p. 105), Comblin explica que: “A nova atitude dos americanos quanto aos negócios mundiais, a obsessão da crise, a ilusão de deter a liderança do mundo, os imperativos do dever, tão habitualmente confundidos com as possibilidades oferecidas pelo poder, todos esses fatores aceleravam o processo iniciado durante a Segunda Guerra Mundial que elevava a ‘Segurança Nacional’ à categoria de valor supremo. [...]”.

<sup>19</sup> Tais escolas ensinavam que qualquer governo que pudesse causar um questionamento do *status quo*, deveria ser entendido como simpático ao comunismo e sobre este, qualquer tipo de violência aplicada estaria justificada (Comblin, 1978, pp. 39-41). A ação dos Estados Unidos se daria em dois pólos: A inteligência – considerando que a informação era imprescindível para localização do inimigo, e a ação psicológica – considerando que o inimigo operava principalmente no plano das idéias – daí a explicação da ação do Exército e das “polícias políticas” sobre as instituições propagadoras de idéias críticas: universidades, meios de comunicação, Igreja, sindicatos, etc. (Comblin, 1978, pp. 21-22). Sobre a ação das “polícias políticas”, ver: HUGGINS, 1998.

<sup>20</sup> O que para Hobsbawm (1998, pp. 229-30) não fazia sentido, pois ao engajar sua economia na guerra contra o comunismo, os Estados Unidos acabaram, ao desenrolar do contexto, acarretando inúmeros prejuízos que redundaram no enfraquecimento do dólar, a partir da década de 60. Aliás, para este historiador, tampouco a ideologia anti-comunista era assentada em bases sólidas. A exemplo disto, o próprio George Kennan, diplomata americano responsável pela elaboração da política de “contenção” adotada por Washington, não acreditava que a Rússia estivesse levando à cabo a cruzada pelo comunismo.

longe a maior – e que ainda viam o “isolacionismo” ou protecionismo defensivo como seu grande obstáculo interno (HOBSBAWN, 1998, p. 232).

O “frenesi de caça às bruxas anticomunista”, portanto, relacionava-se mais à convicção sobre o “potencial político da denúncia em massa do inimigo interno” (HOBSBAWN, 1998, p. 232) e a Guerra Fria foi a justificativa encontrada pelos Estados Unidos para a expansão de sua nova política de domínio global. Reconhecendo seu poderio e a necessidade de adaptação dos países de sua esfera de influência às suas conveniências políticas e econômicas, bastava um pretexto para fixar sua infiltração, o qual se conteve na DSN.

A ramificação da Doutrina da Segurança Nacional na América Latina gera algumas controvérsias. Alguns autores consideram que ela ocorreu de forma natural, como Santos (1987b, p.550), para quem a proximidade geográfica é colocada como determinante da adesão dos países latino-americanos ao bloco capitalista. Na visão de Comblin (1978, p.106), a DSN foi imposta pelos Estados Unidos aos latinos como uma “mística apaixonada, violenta e intolerante”. Numa outra linha, Meira Mattos (1987, p.580) defende que ela tenha representado mais uma necessidade inerente ao Estado do que uma ideologia. Ele critica duramente a posição do padre belga Comblin, argumentando que a conjuntura nacional e internacional criaram um imperativo de proteção aos Estados que concorreu na Doutrina de Segurança Nacional, não sendo ela imposta pelos Estados Unidos, portanto.

Discordamos da rigidez sistemática utilizada por Comblin no que tange à adesão unânime à Doutrina. Acreditamos sim que os Estados Unidos usavam de diversos canais de propagação da doutrina e diversos meios de pressão a países alheios a mesma. Porém, não se pode negar a existência de grupos de interesses históricos que buscaram na aliança com os Estados Unidos a

consecução de seus objetivos e a obtenção de ganhos. E não havendo contradição total, também não se pode dizer que houve uma total imposição.<sup>21</sup>

A adesão da América Latina à DSN permitiu que o auspício estadunidense sobre a região se desse mais de perto. Os alunos da Escola Superior de Guerra – doravante ESG – criada em 20 de agosto de 1949, ainda durante o governo Dutra, com a missão de preparar civis e militares para desempenhar as funções executivas nos órgãos responsáveis pela formulação, desenvolvimento e planejamento da política de segurança nacional (STEPAN, 1975, p. 130) – viajavam cada vez mais freqüentemente aos Estados Unidos como convidados do governo norte-americano, visitando os principais complexos militares e industriais (STEPAN, 1975, p. 131).

Os programas de auxílio financeiro também facilitavam a dominação dos Estados Unidos na região. O fato de a DSN atrelar a economia à segurança induzia a coordenação entre os planos militar e econômico, o que explica, em parte, o lançamento da Aliança Para o Progresso (ALPRO), em 1961.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Para Comblin, foram três os principais canais de abertura para a Doutrina de Segurança Nacional e, por conseguinte, para a infiltração dos Estados Unidos na América Latina. O primeiro consiste nas reuniões entre chefes militares como: A reunião de 15 de janeiro de 1941 que decidiu a fundação da Junta Interamericana de Defesa (JID), a qual acaba fundando, em 1962, o Colégio Interamericano de Defesa – um dos principais canais de transmissão da estratégia do Pentágono -; a Conferência de Chapultepec de 1945 que propôs a formação de uma força interamericana sob o comando dos Estados Unidos; a Conferência Interamericana para manutenção da paz e segurança no Hemisfério que ocorreu no Rio de Janeiro em 1947, decidindo a assinatura do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca - TIAR - e a IX Conferência Pan-Americana ocorrida em abril de 1948, em Bogotá, que decidiu a fundação da Organização dos Estados Americanos - OEA - (COMBLIN, 1978, pp.135-6). O segundo canal consistiu nos programas de ajuda militar e repasse de armas. Os Estados Unidos venderam e até mesmo doaram materiais bélicos obsoletos de seu arsenal desde a década de 1950, quando foi fundado o Programa de Assistência Militar - PAM. O terceiro canal diz respeito aos treinamentos de oficiais nas escolas norte-americanas. (COMBLIN, 1978, p. 140). Estes militares incorporavam o aprendizado destas escolas, tornando-se defensores da Doutrina. O Brasil merece destaque como representante da Doutrina que foi sendo aperfeiçoada desde a criação da ESG até a deflagração do Golpe, quando esta é elevada como política de Estado. O nascimento da ESG, consoante com Stepan (1975, p.129), foi pensado a partir da admissão do Brasil a respeito da medíocre coordenação de suas Forças Armadas junto à ação da Força Expedicionária Brasileira (FEB) na Itália, quando se idealizou a criação de um Estado-Maior de Serviço Conjunto e um Conselho de Segurança Nacional. A interação da FEB com o corpo de oficiais norte-americanos foi o estímulo necessário para convidar aos Estados Unidos a virem ao Brasil pessoalmente assessorar tal criação.

<sup>22</sup> Os Estados Unidos lançaram este programa a partir de um relatório da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) que apresentou 10 pontos principais a serem investidos como meta da reforma econômica que promoveria o desenvolvimento latino-americano. Tal relatório foi solicitado a CEPAL, tendo em vista, a enorme



Contudo, a difusão da DSN apresentou nuances de país para país. Compartilhamos com Santos (1987b, p. 555) a idéia de que, “a relativa particularidade do caráter prático da doutrina seria resultado das respectivas histórias nacionais e, em grande medida da história da instituição militar de cada país.”<sup>23</sup>

No Brasil, o vínculo entre segurança e desenvolvimento também era o foco intelectual da ESG (STEPAN, 1975, p. 132). Por isto, mais do que proteger fronteiras, pensava-se em um governo forte e planejado que garantisse uma política econômica que redundasse no desenvolvimento do país. Tal política, sob a ótica esguiana, seria bem diferente daquela executada pelos governos ditos nacionalistas. Sendo assim, os currículos da ESG, além de profetizarem a segurança interna e a luta contra o comunismo, apostavam no ensino sobre a necessidade de centralização de poder e neutralização de governos nacionalistas, conforme discorre Stepan (1975, pp. 132, 134 e 135).

Os Estados Unidos, no entanto, continuavam preocupados com a persistência da situação latino-americana, acreditando que as frustrações geradas a partir de sua situação de caos poderiam levar boa parte da população a tomar-lhes como bode expiatório, “procurando soluções marxistas para seus problemas econômicos” (SANTOS, 1987b, p.553).

---

preocupação dos Estados Unidos que consideravam a porção latina como o reflexo da decadência americana (SANTOS, 1987b, p.553).

<sup>23</sup> O Brasil está em primeiro lugar na cronologia dos golpes, seguido pela Argentina que praticou o golpe em 1966 e depois em 1976. De acordo com Santos (1987b, p. 553), porém, ao contrário do Brasil que apresentou razoável grau de harmonia entre a teoria e a prática, na Argentina, a concretização da segurança nacional não foi tão bem sucedida, “persistindo mais como um projeto que não logrou alcançar uma estratégia única de implementação” (SANTOS, 1987b, p. 554). E acrescenta a autora que, “Certamente este fato, ligado ao alto grau de ativação política do setor popular, contribuiu para que a implantação da ordem segundo os ditames da segurança acontecesse de forma bem mais drástica” (SANTOS, 1987b, p. 554).

Os golpes militares deflagrados na América Latina na década de 60, facilitados pela DSN, permitiriam a centralização do monitoramento destas questões, o que explica, por exemplo, a participação dos Estados Unidos no golpe de 1964 no Brasil.<sup>24</sup>

Contudo, podemos observar diferenças nas características dos regimes implantados nos países latino-americanos, já que ocorreram de acordo com o processo histórico e a tradição militar peculiares a cada país. Entre os casos brasileiro e argentino, houve divergências no tocante à continuidade dos regimes.<sup>25</sup> No caso da Argentina, desde a década de 1950 ocorreram vários interregnos. Porém, restringindo-nos aos golpes da década de 1960, enquanto que no Brasil se instala um regime militar em 1964 que se prolonga ininterruptamente até 1985, na Argentina tal regime se instala em 1966, sendo interrompido em 1973 e retornando em 1976. Ademais, a ação repressiva era mais intensa e abrangente na Argentina que no Brasil e isto tem a ver com a maior fragilidade institucional do regime argentino, que se deve, por sua vez, à

---

<sup>24</sup> No ano de 2004, quando se comemoraram os quarenta anos do golpe militar, o “*National Security Archive*” da George Washington University, disponibilizou em seu sítio na internet, uma série de correspondências, antes classificadas como *Top Secret* e agora tornadas públicas, mostrando toda a articulação do embaixador Lincoln Gordon com Castelo Branco. Em 27 de Março de 1964, o embaixador Gordon escreve para o secretário da Defesa, Mc Namara e seus assessores, para o diretor da Cia, John McCone e outros, dizendo que sem sua opinião, “Goulart está definitivamente engajado na campanha para empossar o poder ditatorial, concordando com a ativa participação do partido comunista brasileiro e outros movimentos revolucionários de esquerda”. (Gordon, 27 de março de 1964, 48986 – tradução nossa). Conjeturando uma rebelião comunista, Gordon diz: “Se nossa influência foi trazida para evitar um desastre maior aqui [...] é onde eu e meus superiores consultivos acreditamos que nosso suporte deva ser colocado”. “Dentro da próxima semana, seremos informados sobre sua estimativa de demanda de armas através de contatos com o General Cintra, o mais importante homem de Castelo Branco.” (Idem, tradução nossa). Além de outros inúmeros documentos sobre a liderança dos Estados Unidos no golpe, o site disponibiliza a gravação de uma ligação telefônica, editada por Peter Kornbleeh, na qual Johnson conversa com o subsecretário de Estado George Ball e seu assistente para assuntos da América Latina, Thomas Mann. Ball sintetiza a situação brasileira. Johnson libera Ball para fazer tudo o que estiver a seu alcance para a consecução do golpe. Tal telefonema acontecera em 31 de Março às 14 horas e 38 minutos – horas antes do início do golpe. Disponível em: <http://www.gwu.edu>. Acesso em: 10/07/2005.

<sup>25</sup> A coincidência nos regimes militares de ambos os países se deu na adoção de um modelo burocrático-autoritário, produzindo relações semelhantes entre Estado e sociedade, a saber, uma relação de restrição dos canais democráticos. Porém, como reparam Fausto e Devoto (2004, p. 396), de forma geral, o regime autoritário brasileiro possuía alguns limites que impediam a construção de um sistema autoritário completo. Além do mais, teve como núcleo ideológico o crescimento econômico acelerado, sendo mais homogêneo e apresentando menos crises que o regime argentino. E ainda, “[...] A própria transição para a democracia mostrou diferenças sensíveis. Enquanto no Brasil ela resultou de um longo processo ‘lento, gradual e seguro’, nas palavras de Ernesto Geisel, na Argentina o regime teve um fim abrupto, precipitado pelo episódio da Guerra das Malvinas.” (FAUSTO; DEVOTO, 2004, p. 396).

existência de uma forte oposição manifestada por constantes embates sociais e pela energia da guerrilha urbana.<sup>26</sup>

O apontamento destas diferenças é importante na medida em que os descompassos dos regimes brasileiro e argentino resultaram muitas vezes em condutas distintas de política exterior. Ressaltamos que não quisemos esgotar uma discussão sobre a Doutrina de Segurança Nacional, mas consideramos importante mencioná-la e de certa forma explicá-la como um instrumento de fixação da hegemonia dos Estados Unidos sobre a América Latina durante os anos em que se implantaram regimes militares. Nosso intuito foi deixar a idéia de que a DSN endossou uma estratégia que balizou a conduta política dos países sob o auspício dos Estados Unidos. Este é o ponto de partida para compreensão da política externa do período militar, lembrando que este período foi palco das desavenças entre Brasil e Argentina. Ressaltamos que a DSN esteve presente no Brasil de forma predominante na década de 1960, aparecendo ora com mais intensidade ora com menos ao longo da década de 1970. Isto, por sua vez, atribuiu à política externa brasileira, um caráter pendular que também fez das relações Brasil-Argentina uma dinâmica de aproximações e recuos. Além disto, vale destacar que a DSN influenciou uma mudança de tendência dos estudos geopolíticos que acabaram fomentando no Brasil um desejo de ser “potência” que durante este período, incitou as desconfianças argentinas. Por outro lado, esta explanação nos leva a entender que o parâmetro de Segurança vigentes nos dois países durante o regime militar era calcado na Guerra Fria e na DSN. Sendo assim, as hipóteses de conflito percebidas pelo Brasil residiam ou no inimigo interno comunista ou na Argentina, com quem disputava a hegemonia regional.

---

## 1.2-) Idas e Vindas da política externa brasileira no Regime Militar (1964-1985): os reflexos do triângulo Brasil - Estados Unidos - Argentina sobre as relações Brasil-Argentina

O Governo de Castelo Branco (1964-1969) - primeiro Presidente militar após o golpe que destituiu João Goulart do poder - no Brasil, promoveu, nas palavras de Clodoaldo Bueno (1994, p. 91), uma “abertura de fogos contra a Política Externa Independente e um alinhamento automático aos Estados Unidos”.<sup>27</sup> Isto significou o estreitamento dos compromissos do Brasil com os Estados Unidos, tanto no âmbito econômico quanto militar, balizado nos critérios de bipolarização mundial e da ideologia dela decorrente.<sup>28</sup> Porém, “em troca da subordinação a Washington e do abandono da diplomacia desenvolvimentista, o Brasil esperava receber apoio econômico”. Com base neste objetivo, adveio a conhecida afirmação do chanceler Juracy Magalhães que dizia: “O que é bom para os Estados Unidos é bom para o Brasil” (VIZENTINI, 2001, p. 303). Portanto, neste governo, o Brasil subordinou-se estrategicamente, visando tornar-se uma potência respeitada no cenário internacional tanto pelos fracos como pelos fortes (FERREIRA, 1974 Apud VIZENTINI, 1998, p. 31).

---

<sup>26</sup> A teimosia do peronismo, fenômeno que exercera ampla influência na vida social e política, constituiu-se em obstáculo para a estabilização da ditadura, causando, inclusive, cisões dentro das Forças Armadas. Os *Montoneros*, por exemplo, poderoso grupo de guerrilha argentina, surgem fundamentalmente a partir da Juventude Peronista.

<sup>27</sup> Stepan segue a linha dos estudiosos que acreditam que o fato de Castelo Branco ter sido dirigente da ESG, elevado ao poder com o apoio de seus colegas e também dos Estados Unidos, é considerável para explicação da adesão plena do governo aos preceitos da potência capitalista. De acordo com Stepan (1975, p.136), “Quando examinamos os homens proeminentes do governo Castelo Branco, verificamos que de fato grande número deles havia passado pela ESG, ou ainda, mais significativamente, eram antigos membros do corpo permanente da ESG. O próprio presidente Castelo Branco foi diretor do Departamento de Estudos da ESG [...]”. Neste parágrafo, o autor menciona outros nomes do governo da época que saíram de importantes cargos da ESG.

<sup>28</sup> Isto, por sua vez, mostrou-se contraditório com o Discurso proferido por Castelo Branco em 31 de Julho de 1964 que dizia: “[...] Associamos a não intervenção à autodeterminação, e aí, encontramos o direito de cada país viver soberanamente, sem a interferência de particulares, interesses estratégicos ou de domínio de ideologia. A formulação de nossa política externa, norteada pelos objetivos nacionais, busca também o robustecimento do poder nacional e,

A interface entre segurança e desenvolvimento – característica da DSN – apresentou sua primeira contradição de governo: em termos de segurança, Castelo Branco reconhecia a necessidade de sacrifício da soberania nacional expressa na idéia de interdependência, apoiando os mecanismos de segurança coletiva instituídos pelos Estados Unidos, como a Força Interamericana de Paz (FIP)<sup>29</sup>, sujeitando-se ao comando dos Estados Unidos e limitando a Defesa do país a questões internas.<sup>30</sup>

Entretanto, a questão de desenvolvimento destoava um pouco deste módulo de submissão se levarmos em conta termos como “interesses nacionais”, “objetivos nacionais”, expressos nos dizeres do Presidente.<sup>31</sup> No entanto, Castelo Branco, alinhado a uma tendência mais liberal, conduziu isto com cautela, priorizando a segurança em detrimento do desenvolvimento, tanto que não foram levantadas desavenças nem com a Argentina nem com os Estados Unidos.<sup>32</sup>

Em 1966, o general Onganía sobe ao poder por meio de um golpe militar que depõe Arturo Illia, correspondendo à autodenominada “Revolução Argentina” que instala uma

---

em particular, a dos instrumentos que nos permitem alcançar o pleno desenvolvimento econômico e social. [...]” (Idem, *Ibidem*) (CASTELO BRANCO, 1964, p.109).

<sup>29</sup> Força adjunta à Organização dos Estados Americanos (OEA) que poderia agir em qualquer fronteira onde a ameaça comunista fosse iminente.

<sup>30</sup> Conforme mostra seu discurso: “[...] No presente contexto de uma confrontação de poder bipolar, com radical divórcio de posição político-ideológica entre os dois centros de poder, a preservação da independência pressupõe a aceitação de um certo grau de interdependência, quer no campo militar, quer no econômico, quer no político. [...] Nenhum país, seja no mundo ocidental, seja no soviético, poderá defender-se sozinho contra outro dos centros de poder. A defesa tem que ser essencialmente associativa.” (CASTELO BRANCO, 1964, pp. 109-110).

<sup>31</sup> Vide nota acima.

<sup>32</sup> Retornando à questão da segurança, o apoio do Brasil aos Estados Unidos revelou-se também no sentido de proteger seus vizinhos contra o comunismo e já em 1964, manifestou sua disposição de invadir militarmente o Uruguai para expurgá-lo da crise política que o assolava. Não foi à toa que o Brasil recebeu a denominação de país-chave da América Latina. A Argentina deu sinais de prontidão para atuar em concerto com Brasil nesta empresa. Mais tarde, em 1965, o Brasil também coadjuvou na invasão da República Dominicana, afim de ajudar aos Estados Unidos na contenção do levante militar. No entanto, a despeito de os militares argentinos concordarem com a empreitada, o Presidente Arturo Illia vetou o envio de tropas à República Dominicana por intermédio da FIP, o que não agradou a Castelo Branco, para quem todos os governos deveriam agir como o Brasil na contenção ao inimigo comunista. Mas, mesmo decepcionado com o presidente argentino, durante a semana de Exército ocorrida em agosto de 1965, Castelo Branco discursou a seu visitante, o general Onganía, referindo-se à existência de uma América Militar, defendendo o estabelecimento de uma aliança entre os Exércitos da Argentina e do Brasil, “com o propósito

política semelhante à dos militares brasileiros: alinhamento com os Estados Unidos e adoção da política das “fronteiras ideológicas”. Podemos identificar neste breve período o seguinte arranjo: Brasil e Argentina estão unidos por concepções e objetivos comuns, cujas políticas agradam aos Estados Unidos. Em alguns momentos, estes países até cooperaram no que toca à “defesa territorial de inimigos comuns (comunismo, por exemplo.)” (SAINT-PIERRE; MATHIAS, 1997, p. 98). Além disto, apesar de já aventar a expressão “potência”, o governo de Castelo Branco declarou limites a sua soberania e revisão do termo de autodeterminação, como condicionados ao contexto de Guerra Fria vigente e ao reconhecimento dos Estados Unidos como grande líder e guardião. Sendo assim, mesmo com a existência dos subentendidos propósitos de potência por parte do Brasil, esta fase foi caracterizada pela ausência de suspeitas quanto a intenções de hegemonia regional, possibilitando a harmonia e o diálogo nas relações Brasil-Argentina, a tal ponto que o general Ongonia defendeu em seu programa, “*a brasileirização da Argentina*” (VIZENTINI, 1998, p. 52).

A partir de 1967, este quadro se modifica com a alteração de rumos da política externa, impulsionada pelo Marechal Arthur da Costa e Silva, que assume a Presidência em março daquele ano. Costa e Silva percebeu que a gestão anterior não obtivera ganhos com o alinhamento aos Estados Unidos: o afluxo de capitais fora modesto, não houve transferência de tecnologia, não houve melhora na estrutura econômica mundial, etc., além de ter observado, como ressaltou Carlos Estevam Martins, que “o pacto subimperialista só existia na imaginação do governo brasileiro.” (MARTINS, 1977, p. 384 Apud VIZENTINI, 1998,

---

de constituir o núcleo de uma força interamericana e circundar os dois países com um fronteira ideológica, como medida preventiva contra a expansão do comunismo.” (BANDEIRA, 2003, p. 392).

p.77). Como observa Vizentini (2001, p. 304), houve, nesta administração, um retorno ao parâmetro nacionalista. (VIZENTINI, 2001, p. 304).<sup>33</sup>

No plano diplomático, o presidente valorizou o desenvolvimento nacional, abrindo o país à entrada de capitais estrangeiros que seriam investidos na indústria brasileira. Houve, portanto, uma substituição do discurso político ideológico pelo econômico. Iniciou-se uma fase de primazia do desenvolvimento em detrimento da segurança, reconhecendo-se o anacronismo de uma visão orientada pela Guerra Fria e pela Doutrina das fronteiras ideológicas. O mundo assistia ao afrouxamento dos padrões de bipolaridade, conhecido como *détent*, que para o Brasil de Costa e Silva, significou o esmaecimento do conflito leste-oeste e o ressurgimento do antagonismo norte-sul, além da confissão do posicionamento do Brasil no terceiro mundo, com o qual dever-se-ia buscar contato.

O desenvolvimento, então priorizado e considerado o principal problema latino-americano, deveria ser resultado de um processo endógeno (VIZENTINI, 1998, p. 84). Assim sendo, os conceitos de “segurança coletiva e soberania limitada” foram substituídos por “segurança e soberania nacionais”, redundando na concepção de que caberia às Forças Armadas nacionais proteger seu território contra agressões externas e internas (VIZENTINI, 1998, p. 85).

Tal postura animou um quadro de rivalidade com os Estados Unidos, agravada pela não adesão brasileira ao Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP).<sup>34</sup> Por outro lado, o

---

<sup>33</sup> No plano político interno, Costa e Silva intensificou a repressão e a caça à subversão editando o Ato Institucional Nº 5 (AI5) e criando o Centro de Informação do Exército (CIE), além de dar início à Operação Bandeirantes (OBAN). No âmbito econômico, fortaleceu-se o papel do Estado na economia que "além de orientar e coordenar no plano macroeconômico, criava empresas estatais nos setores estratégicos, que não interessavam ao capital estrangeiro nem ao privado nacional." (VIZENTINI, 2001, p. 304).

<sup>34</sup> No governo de Castelo Branco, o Brasil era considerado o país-chave da América do Sul, exercendo um papel hegemônico anticomunista. Todavia, o governo de Costa e Silva não aceitou

Brasil passou a dar ênfase a sua pretensão de superar seu poder regional, atingindo o patamar de grande potência, de acordo com o destino que julgava manifesto em suas dimensões territoriais, demográficas, econômicas e geopolíticas, o que condicionaria o comportamento de Onganía em relação ao Brasil (BANDEIRA, 2003, pp. 410-411).

Para Bandeira (2003, p. 411), quando a Argentina defende a revisão do conceito de soberania e a criação de uma *stand by force* institucionalizada pela Junta Interamericana de Defesa (JID), como órgão da OEA, ela estabeleceu com o Brasil alguns entendimentos que foram duramente criticados por diplomatas, jornalistas e militares argentinos que julgavam que a Argentina estava se comportando como subordinada do Brasil, ou ainda, “satélite do satélite”. Pensando nisto, a Argentina, ao perceber o novo intento do Brasil, buscou reforçar sua relação bilateral com os Estados Unidos, de modo a passar a disputar com o Brasil a condição de país-chave. Desta forma, o governo Costa e Silva é marcado pelo acirramento dos antagonismos brasileiro-argentinos. Um dos motivos baseia-se no fato de a expansão econômica brasileira do período discrepar do desenvolvimento argentino<sup>35</sup>, causando um desequilíbrio de poder favorável ao Brasil. Os riscos para a Argentina se tornam maiores com a litigiosa questão do projeto de Itaipu – melhor discutida adiante.

No Brasil, a partir de 1969, ocorre uma nova variação do quadro político, com a atribuição de poder ao general Emílio Garrastazú Médici – chefe do Serviço Nacional de Informação, que fica no poder até 1974. Pela complexidade deste governo, faz-se necessário compreender de forma associada os cenários interno e externo.

---

ser instrumentalizado pelos Estados Unidos, nem em troca da prioridade que estes lhe atribuiriam nos programas de ajuda e assistência econômica e militar (BANDEIRA, 2003, p.410).

<sup>35</sup> Enquanto que no Brasil, devido ao resultado da política desenvolvimentista, ocorria um incremento do PIB com taxas de 9 a 11% ao ano, na Argentina, de acordo com Bandeira (2003, p. 414), o governo de Onganía, que



Em se tratando do contexto interno, a posse de Médici foi diferente de todas as outras do regime militar, já que ele assumiu a Presidência após a permanência no poder por dois meses de uma junta militar que extinguiu o mandato do vice de Costa e Silva, baixando uma nova Lei de Segurança Nacional que introduz a pena de morte e depura as Forças Armadas de elementos considerados ameaçadores. Por seu inigualável caráter repressivo, este governo iniciou a era denominada “anos de chumbo”, sendo também marcada pelo refluxo da luta armada, por uma série de atos iniciados com o seqüestro do embaixador norte-americano Charles Elbrick, seguido do seqüestro de outros embaixadores, pelo eclodir de movimentos como a Aliança Libertadora Nacional (ALN), o movimento estudantil de 1968, etc. Tudo isto pungiu o arremate dos mecanismos de repressão e tortura.

Já a economia apresentava expressivos sinais de crescimento administrado por uma nova burocracia técnica, cujo artífice foi o ministro Delfim Neto. O popular fenômeno do *milagre brasileiro* se deveu a uma taxa de crescimento de 10% ao ano entre 1970 e 1973.

No que toca à política externa do Brasil, houve um esvaziamento das funções diplomáticas em prol do aumento do poder decisório de órgãos burocráticos técnicos e ligados à segurança (VIZENTINI, 1998, p. 136). De acordo com Vizontini (1998, p. 136), no âmbito da segurança, “a articulação com a política externa se processava, ideologicamente, por meio da Doutrina da Segurança Nacional”. Neste sentido, houve uma fixação dos “objetivos nacionais permanentes”<sup>36</sup>. O autor explica claramente que o governo Médici

---

combinava “o nacionalismo católico e militar com o liberalismo econômico”, apenas conseguiu agravar a crise econômica, política e social, permitindo o revigoramento do peronismo como força política.

<sup>36</sup> De acordo com a Doutrina Básica da ESG, os Objetivos Nacionais Permanentes (ONP’s) condizem às aspirações e interesses da nação segundo sua evolução histórico-cultural, sendo eles: a integridade territorial, a integração nacional, a Democracia, o Progresso, a Paz Social, a Soberania. Seria com base nestes objetivos que a ESG implementaria métodos de ação política, segundo seus estudos estratégicos. Enquanto que os Objetivos Nacionais

“constitui um fenômeno complexo e contraditório, de difícil explicação” (1998, p. 137), pois é ao mesmo tempo *repressivo, pró-americano e defensor do projeto de Brasil-Potência*.<sup>37</sup>

Com tal projeto pretendia-se ingressar no primeiro mundo, por meio de uma política conciliatória entre o crescimento interno e a associação externa.<sup>38</sup>

Levando em consideração a reaproximação com os Estados Unidos<sup>39</sup>, fica difícil compreender como estes não rivalizaram com o projeto nacionalista e industrializante do Brasil Potência. A esta questão, a explicação de Vizentini (1998, p. 142) é que os movimentos políticos do Brasil (já mencionados acima) chamaram a atenção da Casa Branca, de forma que esta teve que solidarizar-se com o Brasil, retribuindo-lhe um papel chave para conter tanto a esquerda nacional, quanto a esquerda de seus vizinhos: Chile, Peru, Argentina e Uruguai. Além disto, o foco da política norte-americana do período se referia à retirada de seu país do Vietnã e a recuperação de sua hegemonia<sup>40</sup>. O único ponto de atrito que restava entre Brasil e Estados Unidos era a persistência em não aderir ao Tratado de Não Proliferação

---

Atuais “constabanciam etapas intermediárias condicionadas pela realidade conjuntural”, os Objetivos Nacionais Permanentes “constituem a expressão dos anseios duradouros da nacionalidade”. (ESG, 1979, pp. 23-52).

<sup>37</sup> De acordo com Vizentini (1998, p. 137), “a auto-intitulada Diplomacia do Interesse Nacional [...] promoveu visíveis alterações de forma, em relação à *Diplomacia da Prosperidade* de Costa e Silva. A solidariedade terceiro-mundista foi abandonada [...]. Estabeleceu-se, todavia, uma divisão de trabalho entre o multilateralismo e o bilateralismo, na medida em que o primeiro era voltado às questões ligadas à ordem política econômica mundial, onde o Brasil exercia uma diplomacia contestatória e geralmente voltada para questões gerais, que o país não possuía condições de enfrentar isoladamente. Já o bilateralismo, dizia respeito aos interesses materiais do país.”

<sup>38</sup> “Para estabelecer tão complexo e contraditório curso diplomático, especialmente no que tange ao relacionamento com os Estados Unidos, o embaixador Araújo Castro forjou elementos conceituais inovadores e importantes, como a distinção entre *Política Externa Brasileira* e *Política Internacional do Brasil*. A primeira abarcava a defesa dos princípios gerais do direito internacional [...], bem como a manutenção das relações cordiais com Washington.” Já a *Política Internacional* estaria “voltada para diretrizes concretas e práticas” (VIZENTINI, 1998, pp. 139-140)

<sup>39</sup> Tal reaproximação é considerada por MELLO (1996, p.122) como tentativa dos Estados Unidos – sob o governo Nixon – de ajustar a diplomacia norte-americana ao novo “pentagrama de poder internacional”, através da redução da visibilidade americana na América Latina. Seria a chamada política de *Low Profile*.

<sup>40</sup> Como complemento, Ayerbe (2002, p. 150) nos mostra que pela primeira vez desde 1935, os Estados Unidos apresentam déficit na balança comercial, 17 milhões de desempregados, aumento da inflação, diminuição do Produto Bruto Industrial, saturação do mercado e comprometimento das políticas de bem estar social.

– TNP –, o que mostrava, contudo, que o governo Médici tentou vincular ao máximo a segurança ao desenvolvimento, considerando o TNP discriminatório e cerceador. Ou seja, em linhas gerais, a situação interna, regional e internacional favoreceu o fomento do Projeto Brasil-Potência.

Já na Argentina, o cenário era de perda de reputação com os Estados Unidos, devido à intensificação do “cordobazo” que retirou Ongonía do poder enfraquecendo o autoritarismo. Em seu lugar, assumiu o general Marcelo Levingston que, por sua vez, foi deposto para ceder lugar ao general Alejandro Lanusse em 1971. O governo Lanusse foi marcado pela recessão econômica e pela tentativa de conter a instabilidade política, amplificada pela guerrilha urbana. Tentou-se resolver este impasse através de uma abertura democrática que resultou nas eleições que trouxeram o peronismo de volta ao poder em 1973. No que tange à política externa, a Argentina tentou colocar em prática um “pluralismo ideológico” que impulsionou uma aproximação com a União Soviética em 1971, um reatamento das relações com Cuba e uma abertura para os países da América Latina. Esta ligação da Argentina com a América Latina – principalmente com Peru, Bolívia e Paraguai –, se dava no sentido criar “um núcleo de poder no Cone Sul, capaz de preservar o equilíbrio de forças continentais” (MELLO, 1996, p. 96). Se o Brasil recuperava seu trunfo de poder por meio do reatamento com os Estados Unidos, a Argentina tentava neutralizá-lo buscando relacionar-se com seus vizinhos. Neste período, fica evidente a rivalidade de poder entre Brasil e Argentina: A Argentina, isolada do centro de influência mundial, afunda numa grave crise política e econômica, se defronta com a possibilidade de robustecimento do poder brasileiro e conseqüente enfraquecimento de sua influência no cenário regional, o que a faz brigar pela questão que decididamente fixaria a vantagem de poder ao Brasil: a construção da Usina de Itaipu. Neste

momento, portanto, nota-se um endurecimento da posição de Lanusse em relação reivindicação de seu direito de consulta como país platino.<sup>41</sup>

De 1974 a 1979, o Brasil foi governado pelo General Ernesto Geisel – presidente da Petrobrás e Chefe da Casa Militar do governo Castelo Branco. Sua política, resultado das novas variações do cenário internacional e das mudanças implementadas pelo seu antecessor, deu origem ao chamado “Pragmatismo Responsável”, representando “a forma mais desenvolvida do paradigma da diplomacia do regime militar” (VIZENTINI, 1998, p. 197).

A crise do modelo político e econômico idealizado pelo presidente Médici e, ao mesmo tempo, o aumento exorbitante do preço do petróleo – decorrente da crise de 1973 – que atingiu o cerne do desenvolvimento brasileiro, fez com que Geisel reconhecesse a necessidade de reverter o quadro. O já planejado processo de abertura política – representado pela distensão “lenta, gradual e segura” do autoritarismo, foi posto em prática em concomitância com a busca de novos parceiros comerciais – como Europa Ocidental e Japão –, e com o afrouxamento dos laços com os Estados Unidos. Quando os Estados Unidos se negaram a oferecer ajuda para o desenvolvimento do projeto nuclear brasileiro, o Brasil angariou a parceria da Alemanha, assinando com ela um acordo que gerou tantas contestações que redundou no rompimento, em 1977, do Acordo Militar Brasil-Estados Unidos vigentes desde 1952 (VIZENTINI, 1998, p. 203). Este foi o primeiro ponto grave de atrito nas relações Brasil - Estados Unidos. O segundo referiu-se à perseverança do Brasil em não assinar o TNP considerando a então necessidade de se pensar no desenvolvimento

---

<sup>41</sup> Isto está mais detalhado no próximo item deste capítulo.

autônomo de energia nuclear, o qual, entretanto, dependia do fornecimento de urânio dos Estados Unidos.

Parece existir uma contradição entre a denúncia do TNP e a opção pelo urânio enriquecido: a primeira aponta para o desenvolvimento nuclear independente e a segunda sela a dependência justamente em relação aos Estados Unidos, o maior interessado no congelamento do poder. Eis aqui duas questões relacionadas: a diferença do multilateralismo-bilateralismo e a pulverização das esferas de decisão. A recusa ao TNP era uma estratégia multilateral, ao passo que as negociações com os EUA para a compra de urânio enriquecido eram assunto exclusivamente bilateral. Não podemos esquecer que são dois mundos paralelos. Por outro lado, a crítica ao TNP era capitaneada pelo Itamaraty, bem como pela comunidade científica, enquanto os entendimentos com os norte-americanos davam-se na esfera da tecnocracia e das Forças Armadas (VIZENTINI, 1998, p. 217).

Portanto, no governo Geisel, nota-se uma característica distinta dos outros governos: a integração entre segurança e desenvolvimento se dá a tal ponto que não só o desenvolvimento propicia a segurança, mas a mudança nas orientações de segurança são tomadas como base no desenvolvimento.

Segundo Bandeira (2003, p. 423), durante a administração Kissinger nos Estados Unidos, mesmo rechaçando o pentagrama de poder mundial (configurado por EUA, URSS, Europa Ocidental, China e Japão), o Brasil é procurado para a assinatura de um memorando com os Estados Unidos, no qual se reconhece a posição brasileira de potência emergente.

Com relação à América Latina, o Brasil buscou estreitar relações, abandonando o discurso apaixonado sobre o projeto “Brasil Potência”. Todavia, persistia a situação de desequilíbrio do poder regional em favor do Brasil, o que nutria a continuação da questão

Itaipu-Corpus. Mas, após o retorno do regime militar na Argentina em 1976, as identidades entre os dois países reaparecem abrindo caminho para a solução de controvérsias.<sup>42</sup>

Encerrando o ciclo militar, de 1979 a 1985, o Brasil é presidido por Figueiredo que assume o país em meio ao aprofundamento dos problemas econômicos internos e externos. O segundo choque do petróleo e o fim do período denominado de *détent*, causam a reviravolta da política externa dos Estados Unidos que, sob o governo de Reagan, a partir de 1981, promovem uma pressão sem precedentes, elevando exorbitantemente a taxa de juros, aumentando a dívida externa dos países sul-americanos (SENNES, 2003, p. 67). Para o Brasil, a situação tornou-se tragicamente desfavorável. Na Argentina, a crise da dívida foi somada à derrota na Guerra das Malvinas que a convenceu não somente do descrédito de suas Forças Armadas – fato, aliás, decisivo para o colapso de seu regime militar<sup>43</sup> –, como da invalidez dos mecanismos de segurança coletiva dos Estados Unidos. O Brasil apoiou a Argentina, tanto na questão de seu direito sobre as ilhas – objeto de litígio com a Grã-Bretanha –, quanto na venda secreta de aviões de combate durante a guerra (Vizentini 2001, p. 311).

É um momento, pois, em que a conduta de Reagan provoca o rompimento do alinhamento incondicional do Brasil com as posições norte-americanas, ocorrido de forma pendular durante o regime militar (particularmente expressivo no governo de Castelo Branco), já que a subjugação de países de terceiro mundo foi a solução encontrada pelo

---

<sup>42</sup> Antes disto, contudo, o governo de Isabelita Perón já havia procurado o governo brasileiro afim de que apoiasse na contenção do caos social instalado na Argentina e de acordo com Bandeira (2003, p. 423), neste momento a Argentina começara a se convencer de que caíra sobre uma percepção equivocada ao rivalizar com o Brasil a questão da posição de país-chave.

<sup>43</sup> Este conflito envolveu a disputa pelas Ilhas Malvinas – ou Falklands para os ingleses que as ocupavam. A Argentina invadiu militarmente as ilhas no intuito de retomá-las, contando com o apoio dos Estados Unidos e com a vigência do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR). Os Estados Unidos terminaram apoiando a

Presidente para reverter o quadro de recessão da economia dos Estados Unidos.<sup>44</sup> Não que esta tenha sido outra fase de rivalidade entre Brasil e Estados Unidos, mas foi certamente um período de desgaste nas relações bilaterais. Os Estados Unidos perseguiram, todavia, a limitação da projeção externa brasileira não admitindo suas posturas autônomas.

Enfim, tanto no âmbito multilateral como bilateral, a aproximação com novos parceiros foi usada como uma estratégia para tornar o peso do Brasil mais significativo no cenário internacional. Sendo assim, a parceria brasileiro-argentina seria o ponto de partida para a constituição de uma frente de resguardo latino-americano contra a categórica política dos Estados Unidos. A isto se relacionou o apaziguamento das tensões brasileiro-argentinas referentes ao Projeto Brasil Potência e ao Projeto de Itaipu.

### **1.3-) A Geopolítica na base e os Estados Unidos no vértice: o ápice do conflito brasileiro-argentino e sua desarticulação**

Como vimos, o caráter pendular da política externa brasileira do regime militar, no que toca a uma maior ou menor aproximação com os Estados Unidos, no maior ou menor embasamento na Doutrina de Segurança Nacional – e seu binômio segurança e desenvolvimento –, na maior ou menor consideração à soberania e aos interesses nacionais, foi um fator determinante da estabilidade ou instabilidade das relações do Brasil com a Argentina e na manutenção de desconfianças.

---

Grã-Bretanha e o resultado da guerra – que durou de abril até junho de 1982 – foi a derrotou a Argentina e de suas Forças Armadas.

<sup>44</sup> A tendência política do governo norte-americano foi seguida também pela Inglaterra, sob o comando da Primeira Ministra Margaret Thatcher (1979-1990), repercutindo em todo o cenário internacional por meio da implantação de medidas econômicas de cunho neoliberal nas grandes potências ocidentais, associada à debilitação do contato Norte-Sul.

Os projetos Geopolíticos brasileiros visando à constituição de uma potência estiveram, porém, na base de uma situação de desequilíbrio que caracterizou as relações entre os dois maiores países. Como mostra-nos Miyamoto (1992, p. 44), os projetos geopolíticos brasileiros começaram a ser estudados ainda na década de 20, estendendo-se até a década posterior, constituindo a primeira fase da geopolítica no Brasil. À época da Segunda Guerra Mundial, a geopolítica amadurece demarcando uma segunda fase, que, no entanto, é sucedida por uma terceira assinalada pela fundação da ESG. Neste período, a geopolítica será essencialmente doutrinária, se estendendo até o golpe de 1964. Após esta fase, segundo o autor, inicia-se uma quarta fase, quando os estudos serão voltados para o binômio segurança e desenvolvimento, o qual resulta na perspectiva de que o Brasil torne-se uma potência. E por fim, o último momento, entre a década de 80 a 90, é caracterizado pelo esquecimento da ambição de potência e pela aposta em projetos ao norte do país.

A idéia de potência esteve viva no meio militar nos anos 60 e 70, fomentada por estudos Geopolíticos, segundo os quais o Brasil teria a maioria dos quesitos para alcançar esse objetivo. Segundo Leopoldo da Fonseca (Apud Miyamoto, 1992, p.72): “O Brasil dispõe de todas as potencialidades para se converter em uma potência: uma população apreciável geograficamente, encontra-se bem situado e dispõe de matérias- primas”.

Cavagnari diz que (1994, p. 26), apesar de conhecermos o afã brasileiro pelo *status* de potência, o discurso diplomático jamais admitiu as pretensões hegemônicas do Brasil sobre sua região.

No entanto, o desejo brasileiro de se transformar em núcleo de poder regional reforçou as diferenças com a Argentina e abalou suas relações também com os Estados Unidos no momento em que o Brasil passou a investir no domínio de tecnologias sensíveis (nuclear,



espacial e aeronáutica) e no incremento da indústria bélica no mercado internacional. Seguindo as premissas geopolíticas que guiavam o projeto Brasil Potência<sup>45</sup>, o país deveria aumentar sua capacidade militar para realizar qualquer plano hegemônico, até porque, tendo em vista a competição gerada com a Argentina, deveria adquirir potencial militar para a defesa contra uma eventual ofensiva e, principalmente, como sustentáculo de dissuasão<sup>46</sup>. Neste caso, a força seria o argumento para convencer ao inimigo que ele certamente perderia num confronto.

Segundo Miyamoto (1992, p.127), este projeto foi contraditório na medida em que para sua consecução seria essencial que se formasse um Conceito Estratégico Nacional, mas este foi impossibilitado pela excessiva entrada de capitais externos no Brasil que condicionavam a soberania nacional. Acrescentamos que as concepções em torno destes projetos variavam de acordo com a linha de militares que assumiam o poder, uma vez que se reconhece a distinção, mostrada por Santos (1987b, p.553), entre militares “garantidos” e os militares “nacionalistas”, sendo os últimos constantemente combatidos pelos Estados Unidos.

No que tange aos estudos geopolíticos argentinos, já por volta da década de 60 surgiram trabalhos que discutiam a projeção internacional que o Brasil pretensamente exerceria, os quais tentavam aferir qual o risco desta projeção para a Argentina. Nesse momento, como nos mostra Santos (1987a), a Argentina passou a formular projetos para se defender contra este intuito hegemônico do Brasil.

---

<sup>45</sup> De acordo com Leonel Itaussu Mello, a fórmula de Cline para que um país atingisse condição de potência seria: “ $Pp=(C+E+M) \times (S+W)$ , onde Pp significa poder perceptível, C a massa crítica, E a capacidade econômica, M a capacidade militar, S o poder objetivo estratégico e W a vontade nacional”. Ver: CLINE (1983:10). Apud. MELLO, 1996, p.157.

<sup>46</sup> O conceito de dissuasão, afirma Cavagnari, foi introduzido na doutrina militar brasileira na 2ª metade da década de 70 para ser utilizada como categoria no planejamento estratégico militar. De acordo com esta estratégia de dissuasão,

Cavagnari (1994, p. 35) também afirma que para a Argentina era imprescindível bloquear o projeto brasileiro, uma vez que este desmantelaria sua pretensão de alcançar o projeto “Argentina Continental, Bioceânica e Antártica”, que controlaria a porção meridional do Atlântico Sul e Cone Sul, excluindo o Brasil. Bandeira (In: CERVO; BUENO, 1992, p. 195) também afirma que no período militar renasce a idéia argentina de reconstrução do “Vice Reino do Rio da Prata”, de acordo com a qual o país exerceria predomínio sobre o Paraguai e sobre a Bolívia, que era região considerada o *Heartland* do Cone Sul, tornando-se, assim, a primeira potência da América Latina. Todavia, para isto, deveriam ser neutralizadas as intenções hegemônicas brasileiras.

Este é um momento no qual a questão que envolve Brasil, Estados Unidos e Argentina não é necessariamente a disputa pela condição de país-chave, e sim um conflito de interesses entre os três países, já que Brasil e Argentina disputam a hegemonia sobre a região do Cone Sul e isto, esbarra, por sua vez, na área de interesses hegemônicos dos Estados Unidos. Para os últimos, seria interessante ter um aliado preferencial que liderasse a luta contra o comunismo, mas este não poderia transformar-se em um antagonista a seus projetos estratégicos. O desenvolvimento da América Latina era interessante aos EUA até o ponto de não despertar ressentimentos sociais, mas não deveria se ampliar na medida de os EUA perderem o comando destes países. Como argumenta Leopoldo Mármora:

Todo comportamento heterodoxo adotado por diferentes governos latino-americanos tem sido, geralmente, submetido a pressões internacionais, particularmente aos Estados Unidos [...] A atuação tem sido fragmentada e esta fragmentação tem sido provocada fora da região, pelas contra-estratégias adotadas pelos Estados Unidos para evitar que a região consiga determinados

---

o país “deveria se apoiar na manutenção de forças suficientemente poderosas e aptas ao emprego imediato com capacidade ofensiva capaz de desencorajar qualquer agressão militar ao Brasil.” Ver deste autor, 1994, p. 51-52.

níveis de autonomia e, desde a própria região, por um processo de auto-fragmentação causada por governos militares ou civis não funcionais para os processos autônomos (MÁRMORA, 1988, p.18).

Como já comentamos, o golpe de 1976 na Argentina permitiu uma maior aproximação entre Brasil e Argentina, apesar da persistência do contencioso de Itaipu (comentado mais adiante). A situação em que se encontravam os dois países suscitava a necessidade de uma integração econômica como forma de união solidária para combate à pressão que o governo Carter exercia. As relações entre Brasil e Estados Unidos se obscureceram tanto no que diz respeito à questão nuclear, quanto nas questões dos direitos humanos. Por outro lado, devido ao conflito que a Argentina experimentava com o Chile (em decorrência do embate pelo Canal de Beagle), ambos preferiram evitar novas contendas. Caso contrário, Argentina enfrentaria um embate em duas frentes: Brasil e Chile, além de sofrer às pressões norte-americanas. Por outro lado, o Brasil, arruinado pelo fracasso do governo militar, abandona a sua aspiração de potência em nome do restabelecimento econômico do país. Inicia-se, portanto, a construção de um campo de apaziguamento entre Brasil e Argentina. As intenções geopolíticas de ambos começam a se esmaecer. De um lado, a Argentina reconhecia que “não deveria nem aceitar as vontades políticas do Brasil, nem confrontar com elas, pois isto geraria um conflito armado, mas tentaria negociar de acordo com seus interesses nacionais” (CAVAGNARI, 1994, p. 36). Por outro lado,

O Brasil tinha capacidade estratégica para operar na América do Sul na defesa de seus interesses vitais, mas não possuía o grau de autonomia necessária e suficiente para desenvolver iniciativas estratégicas que se opunham aos interesses dos Estados Unidos. O diferencial de poder era favorável ao Brasil em relação à Argentina, mas a competição entre os dois países não deveria ser de natureza militar. Assim, a estratégia brasileira teria de atingir tais objetivos sem criar uma área de tensão com a hegemonia

norte-americana e sem transformar a competição com a Argentina em competição militar (CAVAGNARI,1994, p. 36).

O projeto “Brasil Potência” não foi viabilizado da mesma forma que não teve êxito o projeto da Argentina “Bioceânica e Antártica”. Ambos países aceitaram que não possuíam possibilidades de influir no cenário regional. Sua capacidade militar era insuficiente para isto e o incremento da mesma geraria um ambiente de desconfianças e de conflitos altamente desvantajosos.

O contexto de crise financeira e a consideração dos custos que eventuais confrontos poderiam acarretar contribuíram para o esmaecimento de projetos geopolíticos, dando lugar à solução pela via diplomática de solução de conflitos.

O nascimento e a morte da questão Itaipu-Corpus está estreitamente relacionado ao nascimento e a morte do pensamento geopolítico de potência. Apesar de não ter a Argentina o intuito de dominar diretamente o Brasil, suas pretensões geopolíticas acarretariam um desvio de poder em seu favor que, para ser efetivado, necessitava que qualquer projeto da mesma natureza originado no Brasil fosse neutralizado. No entanto, o Brasil vinha cada vez mais se constituindo em ameaça para a execução do projeto argentino, por sua condição de país-chave, por seu crescimento econômico, pelo aumento de parcerias, etc.

A contestação argentina ao Projeto de Itaipu relaciona-se ao receio de este ser propiciador da condição de potência do Brasil e conseqüentemente, promotor do isolamento argentino. Porém, a Argentina justificava sua posição no Direito Internacional. Recuando brevemente à história das questões platinas, em 23 de abril de 1969 foi assinado o Tratado da Bacia do Prata que tinha, como meta central, o aproveitamento harmonioso dos recursos

hídricos do sistema. Devido a sua importância, qualquer modificação em um dos seus trechos acarretaria um desequilíbrio no subsistema. Em decorrência disto, todo projeto advindo de qualquer país exigia consulta prévia às nações da Bacia do Prata. Utilizando-se deste histórico, a Argentina se colocou contra a construção da usina pelos seguintes motivos: em primeiro lugar, alegava que o Brasil não estava seguindo as condições determinadas pelo Tratado da Bacia do Prata, uma vez que não houve consulta à Argentina por parte do Brasil. O Brasil teve, inclusive, problemas na esfera multilateral, conforme assegura Clodoaldo Bueno,

[...] especialmente na Conferência Mundial do Meio Ambiente de Estocolmo, e, em 1972, quando a Argentina defende a tese da consulta prévia e das informações técnicas que um país deveria prestar a outro no caso do aproveitamento de recursos naturais compartilhados (BUENO, 1997, p.21).

Para Mello, qualquer modificação no subsistema da Bacia do Prata seria significativa para a Argentina, particularmente se levarmos em conta que

[...] embora sua área platina represente 37% dos 2,7 milhões de km<sup>2</sup> do território nacional (cf. Castro, 1983:124), nela estão concentrados 75% de seus habitantes e mais de 70% de suas atividades industriais, agropecuárias, comerciais e de serviços. [...] A acirrada polêmica entre as potências litigantes desenvolveu-se em dois níveis distintos: um ostensivo e oficial, o outro camuflado e oficioso. O primeiro dizia respeito aos óbices técnicos e diplomáticos que envolviam a construção de ambas as represas em um rio internacional contíguo e de curso sucessivo; o segundo, abrangia uma dimensão estratégica geopolítica com repercussões no equilíbrio do poder regional. [...] Os especialistas argentinos alegavam ainda que o aproveitamento ótimo de Corpus, cujo potencial de 5,5 milhões de Kw era imprescindível à indústria de seu país, só seria viável a uma cota de 105 metros a 115 metros acima do nível do mar. A fixação desta cota dependia, no entanto, de negociações com o Brasil e com o Paraguai, já que dependendo da altura da barragem, o nível da água represada no reservatório

poderia prejudicar a geração de energia em Itaipu e inundar territórios brasileiros e paraguaios situados a montante de Corpus.[...]

Esses condicionamentos eram os argumentos esgrimidos pelo Brasil para rechaçar a cota reivindicada pela Argentina, propondo como alternativa uma cota máxima de 100 metros; sua aceitação pela Argentina, segundo os mesmos especialistas, retiraria do projeto de Corpus qualquer viabilidade econômica (MELLO, 1996, p. 142-147).

Além disso, os argentinos temiam prejuízos econômicos em relação à Usina de Corpus.

A negociação da usina de Corpus com o Paraguai, no entanto, representaria um contrabalanço de influência na Bacia do Prata, tendo em vista o desequilíbrio que causaria a construção de Itaipu, que com certeza resultaria numa predominância do Brasil no sistema. A Argentina via a empreita *brasileiro-paraguaia* como uma manobra estratégica que a isolaria dentro do Cone Sul, já que a construção da barragem causaria:

[...] uma modificação da determinação da Natureza que orientava o sistema fluvial da Bacia do Prata na direção norte-sul, abrindo corredores de exportação para os portos de Santos, Paranaguá e Rio Grande que por serem modernos e situarem-se no Atlântico, competiriam vantajosamente com Buenos Aires, libertando a Bolívia e o Paraguai de seu controle (BANDEIRA. In: CERVO; BUENO, 1992, p.196).

A construção da Usina de Itaipu com o Paraguai, portanto, acentuou o temor argentino sobre um desequilíbrio de poder em relação ao Brasil, o que seria bem possível de acontecer, já que o Brasil ficaria avantajado de acesso a vias marítimas e fluviais. As desconfianças argentinas em relação à construção de Itaipu estavam, então, relacionadas mais com questões geopolíticas do que com questões técnicas – como de cota de altitude –, ao contrário do que muito se explorou na literatura sobre o tema e nas declarações dos próprios governos dos Estados envolvidos.

Tanto Brasil quanto Argentina foram durante muito tempo intransigentes em seu posicionamento. Mas conforme já dito, os dois países atravessavam crises políticas e econômicas que não permitiram que a animosidade fosse estendida, já que o contexto era de necessidade recíproca de colaboração. A crise do Petróleo – responsável pela estagnação mundial – não causou apenas recessão econômica, mas também crise energética, o que reforçou a urgência do estabelecimento de acordos neste setor.

Em conferência realizada na Escola Superior de Guerra, Saraiva Guerreiro, Ministro das Relações Exteriores do governo Figueiredo, diz:

A primeira linha de objetivos do país está ligada aos problemas da Paz. De fato, o Brasil tem interesse fundamental em que prevaleçam condições de calma, tranquilidade entre as nações em âmbito global e regional. Na medida de suas possibilidades práticas, tem sido este um vetor da atuação internacional do Brasil: o trabalho no sentido de remoção de tensões, do patrocínio da solução pacífica de controvérsias, buscando criar um ambiente internacional que facilite seu próprio desenvolvimento e também de todas as nações que lutam por alcançar melhores condições de bem estar, e que, além disto, reflita o esforço de democratização no plano interno, centrado na convivência pluralista entre diferentes correntes de opinião. Deseja, portanto, o Brasil, que as relações internacionais se tornem mais igualitárias e mais pacíficas, e que todos os países, mesmo os mais fracos, tenham condições de organizar-se com liberdade, desenvolver-se economicamente e defender seus direitos essenciais. A construção de uma paz verdadeira não se coaduna com a perpetuação de presunções e esquemas hegemônicos em benefícios de determinados estados. (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1979a, p.25).

Com a conciliação das relações entre os governos de Figueiredo no Brasil e Videla na Argentina, estabeleceu-se o Acordo Brasil-Paraguai-Argentina sobre cooperação técnico-operativa Itaipu-Corpus<sup>47</sup>, que negociou a compatibilização da cota de Corpus com a potência

---

<sup>47</sup> Acordo assinado em “Ciudad Presidente Stroessner”, em 19 de outubro de 1979, através da troca de notas entre os chanceleres do Brasil, Ramiro Saraiva Guerreiro; do Paraguai, Alberto Nogués; e da Argentina, Carlos Washington

de Itaipu. A Argentina aceitou uma cota de 105 metros para Corpus, enquanto o Brasil e o Paraguai se comprometeram a instalar apenas 18 turbinas originais, abandonando a idéia anterior de 20 turbinas, como mostra trecho do acordo:

O nível de água máximo normal de operação-salvo circunstâncias excepcionais de reservatório da barragem que o Paraguai e a Argentina projetam construir na zona de Corpus, fica estabelecido, na cota de 105 metros acima do nível do mar, no local da citada barragem referido ao zero altimétrico que se especifica no Anexo I, parte integrante da presente nota. (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1979b, p.139).

Ainda, de acordo com o documento acima especificado, ficam resolvidas as questões de aproveitamento hídrico do Rio Paraná pela usina de Itaipu e pela Usina de Corpus, de forma que nenhum dos países signatários ficasse defasado tanto no que tange à potencialidade de seus recursos como no que tange à navegabilidade de sua área fluvial.

Enfim, o Acordo foi o marco inicial de um processo de desconstrução das suspeitas mútuas, ou em outras palavras, de um processo de distensão nas relações entre Brasil e Argentina, pois simbolizou a renúncia a projetos hegemônicos individuais. Em entrevista ao jornal *Clarín* da Argentina, o então presidente brasileiro João Figueiredo declarou:

A assinatura do Acordo de Coordenação Técnico-Operativa entre Itaipu e Corpus é um acontecimento altamente significativo no contexto das relações entre a Argentina, o Brasil e o Paraguai. É ele fruto de acurados estudos e de um intenso ciclo de negociações cujo objetivo primordial foi o de estabelecer bases de entendimento que contemplassem de forma equitativa os interesses legítimos dos três países.



A cooperação nele presente é ainda mais valorizada pela circunstância simbólica de que sua assinatura se efetua na zona dos aproveitamentos que recebe benefícios diretos da execução de nossos projetos comuns. [...] Considero, assim, que o Acordo sobre Itaipu e Corpus, ao juntar-se ao elenco de entendimentos que propugnam pelo progresso da região, nos incentiva a persistir no caminho da cooperação e da realização de empreendimentos que visam ao desenvolvimento, através da associação de esforços (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1979b, p.85).

Sobre a cooperação *brasileiro-argentina*, Figueiredo diz:

Estou seguro, portanto, de que o Acordo de Coordenação Técnico-Operativa entre Itaipu e Corpus será mais um fator positivo no estreitamento de nossas relações, e que ao Brasil e à Argentina se apresentam inúmeras oportunidades de aprofundar a cooperação bilateral, ou de explorar, conjuntamente, sem exclusões, novas perspectivas de colaboração. Nada impede, pois, em princípio, que, se vier a ser julgado oportuno pelos dois países, essa cooperação se estenda ao campo pacífico da energia nuclear (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1979b, p.86).

A política de desconstrução da desconfiança mútua brasileiro-argentina foi corroborada ao longo da década de 1980, inserindo-se no contexto, como já mencionado, das crises políticas e econômicas herdadas da década anterior. Ao mesmo tempo em que o autoritarismo sofreu um afrouxamento, iniciou-se no Brasil e na Argentina uma fase de abertura econômica. No Brasil, esta fase teve estréia no governo Geisel, desenvolvendo-se, de certa maneira, de forma crescente. A crise política brasileira relacionava-se ao fracasso da ditadura militar, juntamente com seus projetos de acabar com a corrupção e propiciar um grande progresso econômico ao país. Os próprios militares concluíram que chegara a hora de abandonar o centro do poder e dar novamente lugar à democracia e ao governo civil. Na Argentina, a instabilidade política podia também ser percebida no acionar da guerrilha urbana (ROMERO, 1994, p. 308). A deterioração econômica que tomou conta de toda a América

Latina na década de 80 (fruto da crise advinda da década de 70) pode ser exemplificada pelas enormes taxas inflacionárias e pelo avanço do endividamento externo. A política econômica de Figueiredo, neste contexto, visava à maximização de oportunidades, ao desenvolvimento e ao progresso e passava a reconhecer a importância da cooperação com seus vizinhos do sul. Desde a década de 70, os reflexos da crise petrolífera vieram criando imperativos para uma política externa mais universalista. Ademais, a Comissão Econômica para o Caribe e América Latina (CEPAL), com seus estudos, vinha propiciando desde décadas anteriores um reconhecimento entre os países de terceiro mundo no que tange as suas identidades econômicas e em certos casos políticas, criando um senso de comunhão entre os países latino-americanos. (Disponível em: <http://mre.gov.br>). Esta visão surgiu os anos 50, dando origem à ALALC que em 1980 foi substituída pela ALADI. Todos estes fatores levaram o Brasil e Argentina a se encararem não mais como adversários, mas como parceiros em potencial que compartilhavam uma mesma situação geográfica, econômica e política.

Reforçando o que dizemos acima tomamos as afirmações do Ministro das Relações Exteriores do governo Figueiredo, Ramiro Saraiva Guerreiro, em palestra proferida por ocasião do Segundo Seminário Internacional de Política Estratégica. Ele diz:

Seguramente, há mais de uma década e meia a economia internacional exhibe sinais de preocupante evolução. (...) os indícios de desequilíbrio nos impulsos de expansão do sistema, cujos efeitos recentes maiores se fizeram sentir -como sempre acontece- sobre o universo mais frágil dos países em desenvolvimento.(...) o surgimento de elevados déficits governamentais norte-americanos em meados dos anos sessenta alimentou um corolário de pressões inflacionárias em escala internacional; o nascimento do mercado de euromoedas provocou expansão exponencial do crédito internacional já nos primeiros anos da década de 1970; a decisão unilateral dos Estados Unidos de suspender a conversibilidade do dólar-ouro e desvalorizar a moeda inaugurou, em 1971, um ciclo de prolongada instabilidade cambial; os dois choques de petróleo de 1973 e 1979 agravaram não só a dependência do

Terceiro Mundo em relação às fontes de financiamento internacional, mas também os desequilíbrios nos balanços de pagamentos, dramatizados, no final da década, pela elevação explosiva das taxas de juros; a expansão acelerada do comércio e a maior taxa de abertura da economia norte-americana promoveram a crescente internacionalização do sistema econômico (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1983, p. 59).

Segundo Saraiva Guerreiro, estas mudanças modelaram a situação econômica da época, caracterizada pela estagnação e pela inflação e ao mesmo tempo pela elevação exorbitante das taxas de juros. Estes fatores associados levaram o “terceiro mundo” a um crescente endividamento. O ministro diz que esta crise “foi portadora de um despertar de consciências” que traz como corolário a necessidade vital de cooperação. Com efeito, antes disto, o Embaixador Paulo Tarso de Lima – em nome de Saraiva Guerreiro – em um discurso já teria afirmado: “o ser latino-americano traz hoje compromissos firmes com a necessidade de um estreitamento da cooperação internacional com nossos vizinhos”. (Ministério das Relações Exteriores, 1979a, p. 75).

Se já no final da década de 1970, esta necessidade de construir parcerias levou Brasil e Argentina a resolverem a questão de Itaipu (uma vez que a necessidade destes países por si só não bastaria para que as desconfianças de intenções hegemônicas fossem sepultadas tanto pelo Brasil quanto pela Argentina), na década de 1980 tornou-se imperioso para a política externa brasileira dar continuidade ao processo de distensão por ser imprescindível para desimpedir a rota da almejada cooperação, lembrando que a década de 1980 foi também cenário de uma crise econômica que produziu impacto profundo na política e nas sociedades latino-americanas. Como resultado de sucessivas ondas de instabilidade que antecederam os anos 80 (entre outras, os choques do petróleo de 1973 e 1979) e seus perversos efeitos cumulativos sobre a economia, o Brasil foi se afundando sob o peso do enorme crescimento

da sua dívida externa, que acabou explodindo numa incontrolável inflação que deixou o país sem perspectivas de crescimento e de progresso.<sup>48</sup>

Para amenizar a crise econômica interna brasileira, os formuladores da política nacional passaram a contar com a política externa como uma ferramenta de promoção de desenvolvimento do Brasil. Desta forma, a política externa passou a ter como finalidade transformar o Brasil em um interlocutor internacional relevante, que acompanhasse de alguma forma as tendências de produção industrial de outras potências. Neste sentido, o governo Geisel (1974-1979) já buscava reforçar a projeção internacional do país e promover a indústria nacional por meio das relações exteriores do país, tendo como eixo a idéia de construir o “Brasil Potência”.

Ao longo da década de 1980, a política externa foi encarada como o principal meio de combater a situação de calamidade econômica na qual o país se encontrava. Desta idéia adveio a percepção de que o Brasil deveria procurar a pluralidade de parcerias, explorando aquelas que lhe trouxessem vantagens políticas e econômicas, respaldando as suas decisões no âmbito internacional, na medida em que ampliariam o leque de negociação e fariam com

---

<sup>48</sup> Eclodida em 1982, a crise da dívida externa foi detonada quando o México declarou moratória unilateral transitória do pagamento de sua dívida pública, gerando efeitos catastróficos nos países latino-americanos. No Brasil, a dívida externa elevou-se de US\$ 3 bilhões, em 1964, para US\$ 100 bilhões, em 1984, e os índices de inflação superaram 200% ao ano. Os moldes do processo de crescimento propiciado pela industrialização operada durante o regime militar ocasionaram gritante aumento da desigualdade social, conquanto o PIB brasileiro tenha saltado de US\$ 59 bilhões, em 1960, para US\$ 249 bilhões, em 1985. (BANDEIRA, 2003, p. 460). Na Argentina, a crise foi ainda mais drástica, uma vez que antes e durante a crise, o crescimento de seu PIB foi ínfimo (2,3% entre 1976 e 1984), sua renda *per capita* deteriorou-se em 1,7% ao ano entre 1975 e 1985 e seu mercado interno de bens de consumo retraiu-se. Ademais, o autor alerta para o papel do contexto externo no agravamento do colapso: por parte dos Estados Unidos, país que buscava reafirmar sua condição hegemônica e de liderança econômica, foram instituídas medidas de protecionismo comercial, além de taxas elevadas de juros, que, combinadas, estimularam uma evasão de capitais da Argentina, 1980 entre 1982, que somou entre US\$ 16 bilhões e US\$ 22 bilhões; por outro lado, a CEE pôs em funcionamento planos de apoio à agricultura que suprimiram a importação de produtos argentinos. Tais medidas, somadas à queda dos preços internacionais dos produtos agrícolas, resultaram em enormes déficits na balança comercial argentina. A dívida externa do país, que em 1983 somava US\$ 45 bilhões, atingiu, em 1985, a cifra de US\$ 48,3 bilhões (BANDEIRA, 2003, pp. 461-462).

que sua estabilidade não estivesse condicionada ao comportamento de um número reduzido de grandes potências ou de apenas uma superpotência. Por outro lado, a abertura de novas parcerias foi acompanhada pelo abandono do padrão de alinhamento incondicional com os Estados Unidos, que tinha caracterizado a política externa de diversos momentos nas décadas de 60 e 70.

De forma geral, o governo Figueiredo (1979-1985), ao suceder Geisel, não promoveu inflexões significativas nos rumos da política externa, apesar das mudanças no sistema internacional terem sido sensíveis no período. Seguindo a linha da política externa iniciada pelo governo anterior, manteve-se um relativo distanciamento da principal potência ocidental. Todavia, como explica Analúcia Danilevicz Pereira, a busca de maior autonomia no campo das relações exteriores não fez com que o processo de dependência dos países desenvolvidos fosse rompido (PEREIRA, 2003, p. 23). O alinhamento incondicional com as posições norte-americanas, praticado durante a fase inicial da ditadura militar, foi abandonado após o início do governo Reagan, nos Estados Unidos, em 1981.

A conduta do governo Reagan exerceu influência significativa na decisão brasileira de manter relações menos próximas com a administração norte-americana. Com o fim do período da *detente*, durante o qual houve um afrouxamento da tensão da Guerra Fria, o restabelecimento dos padrões rígidos de bipolaridade fez com que este governo retomasse a idéia de subjugar os países do terceiro mundo para incluí-los na sua esfera de influência. No intuito de promover uma recuperação da economia interna, os Estados Unidos adotaram uma política de elevação de juros que prejudicou diretamente os países comprometidos pelas suas

---

ambientais por concentrar atenção internacional sobre o Brasil à evidência dos problemas na área dos direitos humanos e a pressão por resolvê-los. (CORRÊA apud PEREIRA, 2003, p. 30).

dívidas externas, como o Brasil, que subitamente tiveram o valor de suas dívidas multiplicado, conforme mencionado anteriormente (SENNES, 2003, p. 67).

A inclinação política do governo norte-americano foi compartilhada por outras potências, como a Inglaterra, sob o comando da Primeira Ministra Margaret Thatcher (1979-1990), repercutindo em todo o cenário internacional. Esta época foi pródiga na implantação de medidas econômicas de cunho neoliberal no seio das grandes potências ocidentais, acompanhada pela deterioração do diálogo Norte-Sul. O resultado foi uma maior marginalização dos países de terceiro mundo, aos quais caberia, de acordo com a lógica adotada pelos países ricos, retomar a postura de alinhamento.

Entretanto, a política norte-americana de impor o alinhamento automático dos países pobres às suas decisões encontrou resistência junto ao governo brasileiro. Ainda que não se possa dizer que tenha existido uma relação de inimizade entre Brasil e Estados Unidos, nem sequer uma ruptura do relacionamento, houve um inocultável estremeamento no diálogo bilateral confirmado por inúmeros episódios de discordância, tanto no âmbito político quanto no econômico, entre os dois países. A estratégia brasileira de desenvolvimento e projeção estratégica na sua área de interesse era diretamente cerceada pela postura norte-americana que, além de contribuir para a crise da dívida externa, não estava disposta a admitir atitudes autônomas, como a procura brasileira de espaço de ação, na sua área de influência. Por outro lado, a potência hegemônica minava as expectativas do Brasil se tornar um interlocutor internacional de peso.

Contrariando os planos norte-americanos, o governo Figueiredo persistiu no estabelecimento de novas parcerias com potências da Europa, do Terceiro Mundo e com o Japão. De acordo com Sennes:

Na dupla condição de país do Terceiro Mundo e de Potência Média, o Brasil via os demais países terceiro-mundistas como um espaço para expandir suas relações políticas e econômicas e, em certos casos, a sua área e capacidade de influência. Buscava-se apresentar como parceiro vantajoso para aqueles países e, de alguma forma, como possível ou parcial substituto do papel cumprido pelos países desenvolvidos, mas com vantagens adicionais (SENNES, 2003, p. 27).

Na esfera do multilateralismo, a opção brasileira pautou-se também pelo alinhamento com o terceiro mundo e pelo estabelecimento de alianças pontuais para aumentar o peso da participação do Brasil em órgãos multilaterais. A aproximação de novos parceiros, inclusive de países subdesenvolvidos, fez parte de uma estratégia que buscava conduzir o país a uma participação relevante no diálogo internacional, uma vez que se acreditava que este seria capaz de influenciar o surgimento de novas alternativas para sua economia através da coordenação de posições políticas e da ampliação do comércio internacional. Ainda assim, o diálogo que o Brasil travou com os países do Sul foi restrito, e o país nem mesmo chegou a integrar o Movimento dos Países Não-Alinhados temendo que a adesão restringisse suas possibilidades de atuação no cenário internacional.

A América Latina foi a região da periferia do sistema internacional que recebeu maior atenção dos formuladores da política externa brasileira durante o governo Figueiredo. Segundo Vizentini (2003, p. 65), “era a primeira vez na história da política externa do país que a América Latina passava a ser uma prioridade, numa perspectiva de cooperação”. Não é por acaso que Figueiredo foi o primeiro Presidente brasileiro a visitar oficialmente vários países da América do Sul. Nesta fase, entretanto, há apenas o início de um diálogo, que ganhará fôlego no governo posterior.

Embora muitos autores falem sobre cooperação entre Brasil e Argentina, acreditamos que no momento ela se expresse ainda apenas no desejo mútuo de desarticular as desconfianças históricas. E isto se dá, é claro, visando a uma futura cooperação. Seguindo este linha, em 17 de maio de 1980, é assinado o “Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina para Uso Exclusivamente Pacífico da Energia Nuclear”, por meio do qual, ambos os países se comprometem a:

[...] utilizar para fins pacíficos o material e as instalações nucleares [...], proibir e impedir em seus respectivos territórios, bem como se abster de realizar, fomentar ou autorizar, direta ou indiretamente, ou de participar de qualquer maneira: no teste, fabricação, produção ou aquisição de arma nuclear; recepção, armazenamento, instalação, colocação ou qualquer forma de arma nuclear. (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1980. Portal Militar não-oficial. Disponível em: <http://www.militar.com.br>).

No mesmo dia, assinou-se também o “Acordo de Cooperação Científico-Tecnológica entre o governo da República Federativa do Brasil e da República Argentina”, e o “Convênio de Cooperação entre Empresas Nucleares Brasileiras S/A e a Comissão Nacional de Energia Atômica da Argentina”. Por meio destes atos, os dois países se comprometeram a cooperar entre si no campo da pesquisa científica e tecnológica, através do intercâmbio de informações de interesses mútuos. Também foi assinado em 20 de agosto de 1980 o “Protocolo de Execução nº. 02 entre a Comissão Nacional de Energia Nuclear do Brasil e a Comissão Nacional de Energia Atômica da Argentina, sobre informação técnica”. Devido a estes compromissos, os dois países se obrigavam a avisar um ao outro sobre o desenvolvimento de suas tecnologias no que concernia, inclusive, ao âmbito nuclear. Este acordo entrou em vigor no dia 20 de outubro de 1983 e foi promulgado no dia 07 de novembro de 1983. De acordo



com o mesmo documento citado, pode-se acompanhar o primeiro resultado prático da assinatura destes entendimentos quando, em 18 de novembro de 1983, a Argentina comunicara ao Brasil que adquirira a capacidade para enriquecer urânio. Ou seja, isto representou a vontade de ambos os países de neutralizar as desconfianças mútuas acerca do desenvolvimento nuclear. Após mostrarem que não tinham mais pretensões geopolíticas hegemônicas sobre a região por meio do Acordo Itaipu-Corpus, chegara a hora de deixar transparente a política bélica que serviria de base para o alcance de tais pretensões. Percebe-se, portanto, que a fase da desconstrução das suspeitas mútuas foi fortemente marcada pela assinatura de acordos de coordenação do campo nuclear.

Carasales, porém, ressalta que dos anos 70 e até meados do anos 80, as relações Brasil-Argentina foram caracterizadas mais pela aproximação de suas agências nucleares do que por uma cooperação institucionalizada, o que, no entanto, não deixou de ser fluido e produtivo. (CARASALES, 1997, p.59, tradução nossa). Para o autor, havia “uma falta de interesse das autoridades tanto políticas quanto nucleares de ambas as partes – principalmente do lado brasileiro – para institucionalizar e ampliar as relações de cooperação. (CARASALES, 1997, p.60, tradução nossa). Na mesma linha do autor, acreditamos que esta não tenha sido uma fase caracterizada pela cooperação, mas pela abertura de precedentes para uma futura dinâmica cooperativa. Foi por isto que delimitamos a seguinte cronologia que justifica a estruturação dos capítulos de nosso trabalho: De meados da década de 1970 até meados da década de 1980, as ações político-diplomares entre Brasil e Argentina corresponderam a um esforço de *desconstrução da desconfiança* – equivalente à fase descrita neste capítulo.<sup>49</sup> A

---

<sup>49</sup> Carasales reforça nossos argumentos ao afirmar que até a década de 1980, as perspectivas abertas pela assinatura de acordos não se traduziram em realidade. Para ele, os acordos foram mais valorizados pelo plano político do que

partir de 1985, o relacionamento brasileiro-argentino buscará a *construção da confiança recíproca*. Em seguida, na primeira metade da década de 1990, instala-se a fase da *consolidação da confiança recíproca*. Estas etapas mencionadas serão objeto de análise dos próximos capítulos.

---

técnico, já que permitiu a formação de uma frente comum às pressões internacionais que buscavam obstaculizar os direitos dos países de dominar a tecnologia nuclear, mas não surtiram o intercâmbio material – de tecnologia – necessário, devido à situação de crise econômica. (CARSALES, 1997, p.67, tradução nossa).

## **CAPÍTULO 2 – A CONSTRUÇÃO DA ESTRUTURAS DE CONFIANÇA MÚTUA**

### **BRASILEIRO-ARGENTINA (1985-1989)**

As modificações no parâmetro brasileiro de política externa, em especial no que toca às relações praticadas com a Argentina, estiveram estreitamente vinculadas às mudanças conjunturais da década de 1980, que, por sua vez, decorreram de um processo já em curso desde a década de 1970. Porém, a distensão da Guerra Fria no cenário externo e a redemocratização no âmbito interno brasileiro, aprofundaram as alterações que moldaram a base de uma nova feição no relacionamento brasileiro-argentino, representada pelo investimento mútuo na construção de sólidos pilares de confiança. Assim sendo, este período das relações Brasil-Argentina será aqui tratado à luz da reconstituição dos contextos externo e interno referentes ao período de 1985 a 1989 –, buscando ressaltar fatores que influenciaram direta ou indiretamente o relacionamento entre os dois países. Nosso pressuposto é o de que, apesar de os documentos assinados neste período no âmbito nuclear não conterem uma normatização tão abrangente quanto os assinados no início da década de 1990, o escopo que orientou sua instituição relacionava-se mais à fundação de uma cooperação de perfil político de longo prazo do que uma mera associação econômico-comercial como no segundo caso.

## **2.1) Nova distensão da Guerra Fria: Revisão da estratégia norte-americana, surgimento de regionalismos e remodelagem dos padrões de Segurança Internacional**

Assim como já mencionado, enquanto os primeiros anos da década de 1970 foram marcados pela *détent* – relaxamento dos padrões de bipolaridade –, o início dos anos 80, foram assinalados pelo reaquecimento da Guerra Fria e da corrida armamentista.<sup>50</sup> Isto, porém, deu-se num momento em que a União Soviética encontrava-se em defasagem tecnológica e produtiva, incompatíveis com a necessidade do incremento militar necessário nesta etapa de acirramento das disputas estratégicas globais. Iniciou-se, assim, a partir de 1985, com a subida ao poder de Gorbachev, uma nova fase de relaxamento da Guerra Fria que estendeu-se até seu fim definitivo, acompanhada por um processo de reformas, cujos supostos objetivos seriam permitir a modernização política e a atualização econômica do país<sup>51</sup>. De acordo com Sennes, porém,

[...] aquilo que seria um programa de reformas e modernização tornou-se um intenso processo de disputas políticas represadas nos seus mais distintos aspectos. O processo ganha uma dinâmica própria e se sobrepõe aos planos originais, culminando com uma profunda crise política e econômica e com o desmembramento da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. (SENNESES, 2003, p. 82).

O início da era Gorbachev, portanto, encetou não apenas uma nova fase de *détent* como também o desmantelamento da União Soviética, prenunciando, assim, o fim da Guerra Fria (Sennes, 2003, p. 81). Tendo como iminente o colapso soviético, o governo de Reagan nos

---

<sup>50</sup> O que aconteceu com a chegada de Reagan à Presidência dos Estados Unidos, significando, segundo Sennes (2003, p.81), “não apenas o recrudescimento dos conflitos regionais [...], como também um salto no enfrentamento estratégico-nuclear, com o lançamento do Programa Iniciativa de Defesa Estratégica, vulgarmente conhecido como ‘Guerra nas Estrelas’ ”.

Estados Unidos, a partir de 1985, reavaliou seus planos, concluindo que a neutralização do inimigo tornava inútil a dispendiosa manutenção de uma estratégia de contenção. (Sennes, 2003, p.82)

Lembremos que a bipolaridade do período não se encontrava apenas nas tensões entre Estados Unidos e União Soviética, mas em qualquer local do globo, o que fazia, muitas vezes com que conflitos regionais ou locais ganhassem contornos semelhantes aos da Guerra Fria, ou seja, fossem baseados na contenção de forças característica da rigidez dos arranjos de segurança global. Por isto, o desvanecimento da União Soviética deu margem ao surgimento de arranjos mais plurais e menos esquemáticos. Além disso, possibilitou a emergência de novos temas e atores, transformando-se num ponto de transição para a política externa de diversos países que se encontravam antes sob a égide da bipolaridade.

Antes, porém, deste novo período de Détent, o redimensionamento das questões de segurança que possibilitou o advento de políticas cooperativas e de entendimentos regionais inovadores, já havia sido pensado no seio da chamada “Comissão Palme” que relatou seus estudos entre 1980 e 1982, advertindo sobre a inevitável interdependência entre os países e a necessidade de cooperação em diversos assuntos, inclusive na esfera militar:

Na era moderna, não se pode alcançar a Segurança de forma unilateral. Nos planos econômico, político, cultural, e mais importante, militar, vivemos em um mundo cada vez mais interdependente. Não se pode obter a Segurança de uma nação em prejuízo das demais. (Nações Unidas, 1983, A/CN.10/38).

---

<sup>51</sup> Maiores informações acerca do processo de abertura política e econômica na União Soviética no fim da década de 1980 são fornecidas por Gorbatchev (1987).

Posteriormente, o relatório de dezembro de 1983 da Assembléia Geral da ONU, que firmou a resolução 38/188H, aventou o surgimento de novas perspectivas no campo da segurança em detrimento da rigidez do período bipolar, avaliando a importância da elaboração de propostas sobre política de desarmamento, desenvolvimento da confiança entre os Estados e promoção da segurança política e econômica.<sup>52</sup>

Enfim, estas remodelações na conjuntura internacional abrem caminhos para alterações no parâmetro regional de inserção da América Latina.

Concomitantemente ao afrouxamento do modelo bipolar, teve início o delineamento de padrões de globalização no âmbito econômico que também foi responsável pela substituição dos conceitos de rivalidade por outros de interdependência. Predominou neste momento das relações internacionais, a tendência a instituir parcerias estratégicas principalmente na esfera econômica, mas também no que se refere ao meio ambiente, desenvolvimento tecnológico, cultura, segurança e defesa, etc. “Cooperação” e “integração” tornaram-se termos em voga e as parcerias foram encaradas como resposta à necessidade de regulamentar assuntos antes deixados sob a competência das superpotências. Por outro lado, o parâmetro associativo auxiliaria a solução de problemas que pareciam por demais onerosos e complexos para serem enfrentados isoladamente no novo contexto de indefinição multipolar. Predominou, então, uma forte tendência o estabelecimento de regionalismos.

---

<sup>52</sup> O relatório faz referências à necessidade do desarmamento geral e completo, à importância das medidas bilaterais como significativa contribuição de fortalecimento da Segurança Internacional e ademais, “deplora a falta de confiança entre os Estados, especialmente entre as Potências Nucleares”, fomentando o debate sobre o conceito de segurança comum, considerando que seja um valioso critério para a busca da paz e da segurança duradouras. Sublinhou também a “estrita relação entre desarmamento e desenvolvimento”, acreditando que a cooperação internacional seja promotora do progresso. Disponível em: <<:http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/453/00/IMG/NR045300.pdf

Outra explicação para o surgimento destes regionalismos se dispõe sobre o desvio de foco dos Estados Unidos a partir de 1985. Ao se retirarem dos conflitos regionais sobre os quais não tinham interesse e envolvimento direto, minimizaram sua presença “condicionante” em algumas regiões, facilitando, assim, a emergência de projetos de cunho regional.<sup>53</sup> Para o autor, estes regionalismos tornaram-se um “fenômeno generalizado no sistema internacional”, substituindo a lógica da bipolaridade reinante na Guerra Fria pela multipolaridade resultante do aumento de espaços de manobra dos países dentro dos sistemas regionais. Isto teria incentivado, ademais, o retorno das aspirações de liderança ou hegemonia regionais. Neste contexto estão inseridas mudanças notáveis na orientação das relações dos países do Cone Sul, a qual, particularmente no caso do Brasil, aderiu à estratégia de fortalecimento regional como plataforma de inserção global (SENNES, 2003, p.82).

Enquanto Sennes focaliza a questão do regionalismo na retirada dos Estados Unidos da região, Pereira (2003, p. 93) acredita que o relacionamento problemático entre Brasil e Estados Unidos contribuiu para que as atenções do país se voltassem a parceiros regionais. No entanto, Sennes ressalta que o regionalismo emergente na América do Sul a partir de meados da década de 1980 descartou a contraposição direta aos Estados Unidos. O Brasil, por exemplo, admitiria que mesmo tendo a seu favor um diferencial de poder, “o fato de estar integrado em uma região com a presença de uma potência das proporções dos Estados Unidos inviabilizava a transformação desse diferencial em hegemonia regional”, fazendo com que se

---

<sup>53</sup> Também para Sennes (2003, p. 109), a aproximação do fim da Guerra Fria fez com que a América Latina deixasse de ser alvo prioritário dos Estados Unidos.

construísse uma dinâmica regional própria evitando enfrentamentos com os Estados-Unidos neste quesito (SENNES, 2003, p. 110).<sup>54</sup>

Este mesmo autor assinala que não foi possível que o Brasil passasse de sua condição de preponderância regional – perseguida durante o regime militar – para uma situação de hegemonia (SENNES, 2003, p. 125). Todavia, o país transformou esta preponderância em liderança, sendo o principal articulador dos movimentos regionais na América do Sul. Esta estratégia regional tornou-se um dos eixos da nova matriz de política externa do Brasil que foi elaborada ao fim da década de 1980 e que redundou na criação de programas como o do Mercosul e do Acordo de Livre Comércio Sul-Americano (ALCSA). (SENNES, 2003, pp.82-83).

Entende-se, portanto, que o lapso de 1985 a 1989 é configurado por intensas transformações no cenário internacional que promovem importantes revisões na atuação internacional dos países latino-americanos. As pressões advindas das potências hegemônicas ocidentais para a abertura econômica destes países, juntamente com a busca de medidas atenuantes para os efeitos das crises de dívida externa resultam em uma onda de redemocratização que contribuiu para a reformulação de estruturas e metas internas. Neste sentido, a estabilização econômica, a superação do esgotado modelo de substituição de importações e dos riscos de marginalização diante do cenário internacional constituíram os principais problemas a serem enfrentados pela política externa do Brasil no período em tela.

---

<sup>54</sup> Convizinho com o pensamento de Sennes, Albuquerque (1997, p.11. Apud Oliveira, M.F., 2003, pp. 55-57) diz que nesse período, era evidente o “desinteresse estratégico e econômico pela região. Isso se aplicava à América Latina como um todo, mas particularmente aos países do Cone Sul, onde os efeitos devastadores da hiperinflação e da dívida externa eram mais clamorosos. Havia um certo consenso de que a região não tinha interesse estratégico; não incomodava ninguém, do ponto de vista militar; não tinha guerras étnicas nem bomba atômica. E por outro lado, [...] estava fora do mapa econômico do mundo.” Para o autor, Brasil e Argentina, recentemente democratizados,



## **2.2-) O governo Sarney: Política Externa e Relações com a Argentina**

No Brasil e na Argentina, a explosão da dívida externa e a conseqüente crise econômica – expostas no capítulo anterior – contribuíram para o desentendimento entre as classes dirigentes responsáveis pela manutenção do regime ditatorial, fato que facilitou, no âmbito brasileiro, a consolidação do processo de abertura política “lenta e gradual”. Apesar da grande mobilização pública organizada na época pela reivindicação de eleições diretas para o cargo presidencial, Tancredo Neves foi eleito por meio de eleição indireta, através do Colégio Eleitoral, mantendo-se a preponderância da elite tradicional nas decisões políticas do país. Encontrando-se o candidato eleito enfermo, o poder foi assumido pelo vice-presidente José Sarney que torna-se, portanto, o primeiro civil a assumir a Presidência da República do Brasil, herdando todos os espólios dos governos anteriores, responsabilizando-se por pensar em soluções criativas para conter a situação interna e melhorar a inserção internacional do País.

Situado entre os governos militares e o restabelecimento efetivo da democracia no Brasil, o governo Sarney (1985-1989) reuniu em si tanto elementos de continuidade quanto elementos de ruptura em relação a seus antecessores. Em termos de continuidade, pode ser observado nos primeiros anos do governo de Sarney, um elevado grau de adesão aos princípios de política externa sustentados na era Figueiredo. Para Sennes (2003, pp35-36), embora ainda seja recorrente a associação de paradigmas específicos de política externa a determinados governos, buscando-se assim diferenciar as linhas de relações exteriores adotadas em diferentes mandatos presidenciais, deve-se relevar que o conjunto de

---

inspiraram-se, neste contexto, no exemplo da Comunidade Européia, desencadeando uma estratégia de aproximação, objetivando interesses comuns, entre os quais figurava a consolidação democrática.

“percepções, perspectivas, estratégias e valores costumam variar em menor grau e se modificam mais lentamente do que os mandatos presidenciais poderiam supor”. Ao longo do governo, porém, os referidos traços de continuidade são descartados, em grande medida por influência das drásticas alterações operadas no ambiente internacional.<sup>55</sup>

As principais mudanças promovidas na política externa estiveram relacionadas a transformações nas relações entre os países desenvolvidos e países em desenvolvimento. Essas mudanças foram resultantes, principalmente, da política exterior posta em prática pelos Estados Unidos durante a Presidência de Ronald Reagan (1981-1989). Esta contribuiu para o enfraquecimento do multilateralismo e instituiu como meta a liberalização da economia mundial, o que redundou, no caso dos países subdesenvolvidos, no aumento de sua fragilidade econômica. (SENNES, 2003, p. 66).

Em linhas gerais, a política externa do governo Sarney voltou-se a esforços para ampliar as bases do poder nacional e criar canais de entendimento internacional. A estratégia norte-americana frente ao recuo e posterior queda da União Soviética, de acordo com informações fornecidas no capítulo anterior, visou submeter os países latino-americanos a alinhamentos incondicionais e prejudiciais a suas próprias metas desenvolvimentistas, esperando o entendimento de que a bipolaridade seria seguida do fortalecimento dos Estados Unidos e da subordinação do restante do continente à única superpotência. Uma vez mais, da

---

<sup>55</sup> Segundo Sennes (2003, pp.37-38) “A entrada do Brasil na década de 80 é marcada pela conduta de uma política externa cujas bases haviam sido estabelecidas e consolidadas ao longo da década de 70 no governo Geisel (1974-1979) e início do governo Figueiredo (19789-1980). O restante do governo Figueiredo (1981-1984) e a parte inicial do governo de Sarney (1985-1986) caracterizam-se pelo esforço de manter inalteradas as estratégias e políticas externas do período anterior em um ambiente internacional, sob vários aspectos, cada vez mais hostil e adverso. Foi a partir da segunda metade do governo Sarney (1987-1989) que as bases da política externa brasileira iniciaram um forte processo revisão e mudanças, ainda que vários sinais dessas mudanças pudessem ser observados nos anos anteriores.”.

mesma forma que no governo Figueiredo, o Brasil de Sarney recorreu à diversificação de parcerias multilaterais e bilaterais para contrabalançar a supremacia e a intransigência norte-americana e das grandes potências européias, buscando arranjos que estivessem mais ligados às necessidades de recuperação e crescimento da economia brasileira do que às prioridades particulares dos países ricos. (PEREIRA, 2003, p. 10)

Sarney baseava-se no pressuposto de que o país deveria limitar suas críticas ao sistema internacional e explorar suas oportunidades individuais. Entendia-se que a política externa deveria ser utilizada como instrumento do projeto nacional forjado pelo governo. Obstáculos foram encontrados em virtude, por um lado, das debilidades econômicas que distanciavam o País dos centros desenvolvidos e por outro, dos atritos com os Estados Unidos, que acabavam desgastando a imagem brasileira e diminuindo sua credibilidade junto a parceiros internacionais. Além disso, o nível elevado de endividamento externo e o insucesso dos planos de ajuste econômico foram vistos pelos países ricos como resultado do nacionalismo econômico, fato que deixou apreensivos investidores estrangeiros (PEREIRA, 2003, p. 93).

Por isto, no bojo da estratégia de desenvolvimento brasileira da década de 1980, encontrava-se a hipótese de que a abertura de novas frentes de cooperação ajudaria a atenuar ataques unilaterais das grandes potências e ampliaria as opções de crescimento econômico. As relações bilaterais estiveram munidas de dois objetivos centrais:

1-) diversificar as relações com as Grandes Potências e países desenvolvidos, reduzindo a intensidade de suas relações com os Estados Unidos e incrementando contatos políticos e econômicos com a Europa e Japão; 2-) ampliar e aprofundar suas relações econômicas e políticas com as Pequenas Potências, aproveitando as vantagens comparativas que possuía em relação a esses países.” (SENNES, 2003, p.45)

Foram recorrentes os atritos no relacionamento entre Brasil e Estados Unidos entre 1985 e 1989. A tentativa de articular canais autônomos de relacionamento diplomático através de parcerias mundiais e da aproximação com a América Latina, assim como a manutenção de uma postura autônoma em relação a questões de competição econômica, comerciais e tecnológicas e negociações acerca da dívida externa tiveram como resposta pressões políticas e sanções econômicas, as quais nem sempre lograram reorientar a conduta brasileira (PEREIRA, 2003, p. 32-33). Contudo, tais enfrentamentos não estiveram ligados a propostas de reforma do sistema internacional, mas antes ao fortalecimento do Brasil dentro do mesmo.

Para Sennes, a política externa brasileira, em linhas globais, orientou-se pela moderação, o que fez com que muitas atitudes parecessem contraditórias. Segundo ele,

O movimento por maior autonomia e espaço de manobra internacional [...] não incluiu propostas de rompimento com a ordem política vigente. Buscava-se tão somente obter em todos os âmbitos os espaços político e econômico necessários para assegurar o prosseguimento do processo de desenvolvimento do país. Esta ponderação é necessária na medida em que a retórica política e diplomática que acompanhou tal processo, tomada em si mesma, pode induzir ao erro de se superdimensionar o grau de enfrentamento político real operado ao longo desse período. (SENNES, 2003, 58).<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> Inauguraram-se então parcerias com a União Soviética, a República Popular da China, países membros da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), África e Oriente Médio e as atenções cooperativas para com a América Latina foram reforçadas. Na esfera do multilateralismo, a opção brasileira pautou-se no alinhamento com o terceiro mundo e pelo estabelecimento de alianças pontuais para aumentar o peso da participação do Brasil em órgão multilaterais. A aproximação de novos parceiros, inclusive de países subdesenvolvidos, fez parte de uma estratégia que buscava conduzir o país a uma participação relevante no diálogo internacional. Ainda assim, o diálogo que o Brasil travou com os países do Sul foi restrito, e o país nem mesmo chegou a integrar o Movimento dos Países Não-Alinhados temendo que a adesão restringisse suas possibilidades de atuação no cenário internacional.

Neste período, as iniciativas de cunho terceiro-mundistas em fóruns multilaterais foram combatidas pelas potências ocidentais, que inverteram a lógica que exigia compensações adotadas pelos países pobres, ao incluir na agenda internacional assuntos como liberalização comercial, proteção do meio ambiente, combate ao tráfico de drogas, migrações ilegais e promoção da democracia. A partir de uma perspectiva do Norte, os avanços conseguidos pelos países em desenvolvimento nestes quesitos eram ainda muito incipientes e insatisfatórios para suas exigências. A troca de acusações entre os países do Norte e os países do Sul no âmbito das organizações internacionais acabou esvaziando o multilateralismo, anteriormente encarado como um recurso dos países em desvantagem para obter maior igualdade no ambiente internacional. Desmobilizando o Sul, os Estados Unidos passaram a adotar uma postura unilateral e a privilegiar as relações bilaterais sobre as multilaterais, nas quais o peso da sua influência podia se relativizar ante a presença de maior número de atores.

Diante do cenário internacional descrito acima, a política externa brasileira orientou-se pela intenção de diminuir a presença norte-americana na região através da intensificação das relações interestatais regionais. A expectativa brasileira com essa estratégia era de que a integração regional cumprisse o papel de suavizar a influência dos Estados Unidos na América Latina e, dessa maneira, permitisse que os países integrantes tivessem maior autonomia na escolha de seus rumos políticos e econômicos.

Seguindo esta lógica, o Brasil dispôs-se a harmonizar e a promover a cooperação com seus vizinhos, também afetados pelas fortes oscilações do sistema internacional no referido período. Contudo, a integração não seria de forma alguma viável se persistissem as suspeitas de que os países nutriam projetos militares que justificariam desconfianças e poderiam pôr

em risco a existência ou a integridade de algum deles. Portanto, antes que se pensasse em cooperação política e econômica era preciso, acima de tudo, que se criasse um ambiente confiável através da promoção de medidas de transparência e confiança mútua. Desta forma, o gradual esfacelamento da Guerra Fria constituiu um estímulo externo à aproximação brasileiro-argentina, na medida em que deu margem a novas interações regionais que demandavam níveis de diálogo até então inéditos.

A Argentina encontrava-se distanciada tanto dos Estados Unidos como da CEE em decorrência da Guerra das Malvinas e isso impossibilitava entendimentos econômicos com estes países com vistas a sanar sua turbulência econômica. Por outro lado, o Brasil apresentava-se como um parceiro viável e acessível, também interessado em fortalecer seus laços regionais. Assim, ambos os países acreditaram ser benéfica a superação do passado de rivalidades em prol da cooperação e iniciaram sua aproximação com acordos que previam medidas de alívio de déficits comerciais entre os dois países. No ano de 1985, José Sarney e o presidente da Argentina, Raúl Alfonsín (1983-1989), determinaram a criação de uma comissão mista para estudar possibilidades de cooperação e integração econômica.

Os estudos giraram em torno da possibilidade de por em ação um plano regional, uma vez que acreditava-se que apenas no âmbito de um bloco político e econômico, os países poderiam fazer valer seus interesses no sistema internacional.

A exemplo disto, destacam-se: a criação em 1980 da Aladi por meio do Tratado de Montevidéu; A assinatura em novembro de 1985 da Declaração de Iguazu por Sarney e Alfonsín<sup>57</sup>; a fundação do Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) que

---

<sup>57</sup> Declaração que previa o compromisso de desenvolver energia nuclear para fins pacífico e a cooperação estreita em todos os campos da aplicação pacífica da energia nuclear. O caráter estratégico desta ata está implícito na seguinte

levou à concretização de 24 protocolos; a assinatura da Ata de Integração que operacionalizou o funcionamento do PICE, por meio de um programa de trabalho que objetivava criar condições para a formação de um mercado comum. De acordo com Marcelo Fernandes de Oliveira, este constituiu o processo de formação da estrutura institucional do Mercosul pelos tradicionais formuladores da Política Externa: o Itamaraty e o Palácio San Martín, o que, por sua vez, compunha um estratégia de desenvolvimento conjunto. (Oliveira, M.F., 2003, pp.60-62).

O PICE deveria promover a abertura seletiva dos mercados e estimular a complementação de determinados setores das economias dos dois países. Estas medidas constituem o terceiro dos quatro eventos que Celso Lafer considera fundamentais na história recente do relacionamento do Brasil com a Argentina, sendo que “O primeiro foi o acordo trilateral”,

O segundo foi a Guerra das Malvinas de 1982, que assumiu a proporção de uma crise internacional de grandes dimensões e levou o Brasil, num momento difícil, a afirmar publicamente, vis-à-vis a Grã-Bretanha e o mundo, seu apoio à reivindicação argentina- ainda que não à sua efetivação pelo uso da força.

O terceiro é mais difuso em termos cronológicos e talvez seja mais apropriadamente descrito como uma série de eventos derivados essencialmente da redemocratização de ambos os países em meados dos anos 80: a ênfase no desenvolvimento, na democracia, no controle civil dos militares e na evolução de uma relação transparente e confiável na esfera nuclear.

O quarto foi o estabelecimento do Mercado Comum do Sul (Mercosul) (LAFER, 1997, pp. 249-265).

---

passagem: “a cooperação entre Brasil não apenas constituirá um multiplicador de benefícios [...], mas permitirá aos dois países enfrentar em melhores condições *as crescentes dificuldades encontradas no controle internacional de equipamentos e materiais.*”(grifos do autor). Site do Ministério das Relações Exteriores/ Departamento de Atos Internacionais (DAÍ). Disponível em<<:http://www.mre.gov.br/daí.Acesso em 12/04/2002.

Lafer introduz um elemento interno como relevante para o apaziguamento das relações: a redemocratização, que remete à posse de Alfonsín na Argentina em 1983 e de Sarney no Brasil em 1985. Todavia, ele contesta o protagonismo dos governos civis nesse processo, uma vez que os primeiros passos para a distensão foram dados ainda sob os regimes militares. Segundo o autor, o que de fato modificou a situação foi a “chegada da democracia e a preocupação com os direitos humanos” (LAFER, 1997, p. 254). Ele diz:

Se a coincidência de regimes autoritários favorecia uma percepção algo semelhante da ordem internacional e da ordem interna, alimentava também a suspeita mútua no plano bilateral e sub-regional. A simultaneidade agora de regimes democráticos desarmava a tensão, e agregava um elemento de parceria na necessidade que sentiam os dois governos de afirmar e consolidar o controle civil e democrático sobre os militares (LAFER, 1997, p. 254).

Seguindo outra vertente, para Miyamoto (2000, p.443), a instauração dos regimes democráticos impulsionou a construção da confiança mútua na medida em que, sob esta nova configuração da política interna, as política externa e militar deixaram, aos poucos, de ser pautadas no binômio segurança e desenvolvimento, já que sob os governos militares “tudo era pensado sob o prisma da segurança nacional”. O autor agrega que:

[...] em termos de atuação do país nos cenários regional e internacional, pelo menos dois loci de decisão eram significativos: O Ministério das Relações Exteriores e as Forças Armadas, estas últimas representadas, principalmente, pelo Conselho de Segurança Nacional, através da Secretaria Geral. Em tópicos que diziam respeito às negociações políticas com outros países, nos planos bilateral e multilateral, o Itamaraty detinha maior capacidade de decisão. O mesmo, todavia, não se pode afirmar quando algum item relativo à sobrevivência das instituições e da defesa das fronteiras estava de alguma forma em jogo.

Assim quando as duas instâncias tinham perspectivas diferentes, prevalecia rotineiramente a visão militar, arbitrada pelo Conselho de Segurança Nacional, considerando que o regime era de natureza castrense. Destarte, o



problema das fronteiras era visto e pensado sob o prisma da segurança nacional, sob a ótica do binômio segurança e desenvolvimento (MIYAMOTO, 2000, p. 443).

Apreciando as considerações dos dois autores supracitados, acreditamos que a importância da redemocratização no avanço das relações entre Brasil e Argentina refere-se particularmente ao nivelamento do diálogo brasileiro-argentino. Neste sentido, para Carasales (1997, p.73), a mudança de regime no Brasil propiciou melhor correspondência de objetivos entre os dois vizinhos, entre os quais destacava-se a cristalização da democracia . De acordo com o autor, os acordos bilaterais estabelecidos antes da reinauguração da democracia no Brasil tiveram sua importância mais centrada na mudança de mentalidade política do que nos resultados práticos. Isto porque o fato de a Argentina ter retornado ao regime democrático em 1983, dois anos antes do Brasil, antecipou sua proclamação da democracia como valor supremo, o que dificultava o entendimento com um país como o Brasil que ainda era governado por militares (CARASALES, 1997, p.73). A partir de 1985, a interlocução realizar-se-ia entre governantes civis, permitindo o estabelecimento de identidades.

Entretanto, se analisarmos a questão a partir das diferenças nos processos que conduziram à democratização no Brasil e na Argentina e das distintas relações entre civis e militares resultantes destes processos nos dois países, a questão da democracia torna-se um complicador para o relacionamento ora estudado.

Basta recordar que ainda em 1985, as Forças Armadas brasileiras continuaram exercendo influência no jogo político nacional. Myamoto (2000, p.450) elucida isto mencionando a presença constante do ministro do Exército, general Leônidas Pires Gonçalves, ao lado do presidente José Sarney, “emitindo opiniões não só de sua pasta mas de

todos os assuntos que considerava de importância [...]”. Como observou Stepan (1987, p.67), os militares foram perdendo significativamente o poder. Devido à crise na instituição castrense, os militares passaram a valorizar as regras do jogo democrático. Por um lado, a centralização do Estado se enfraquece na medida em que os empresários ganham mais espaço nas decisões do governo, por outro lado, devido às políticas exageradamente repressivas, os militares foram perdendo suas alianças com os civis. Após admitirem uma grave crise institucional, como assegurou Stepan (1987, p.68), os militares passaram a expressar “a preferência por um civil” para continuar sustentando seus interesses enquanto instituição.

O governo de Sarney foi fruto da negociação entre civis da aliança democrática e líderes militares no processo de transição, cujo resultado, como aponta Eliézer Rizzo de Oliveira (1994, p.106), foi o deslocamento das Forças Armadas do centro do poder político para um lugar “de tutela sobre o governo civil”. De acordo com este autor, o aparelho militar teve, durante o governo Sarney, seu espaço mantido, sendo-lhe reservada a prerrogativa de influir nas decisões governamentais civis. (Oliveira, E.R.,1994, p.111).<sup>58</sup>

Além disso, a tarefa atribuída a Sarney, de estabelecimento de uma nova Constituição compatível com as exigências democráticas foi compartilhada com os militares. Como resultado disto, a Constituição de 1988 acaba mantendo legal o pleno exercício da função interventora das principais lideranças militares, por meio de artigos imprecisos e ambíguos,

---

<sup>58</sup> Hirst (1999, p.1) faz importantes ressalvas em relações às sucessivas democratizações no Cone Sul durante a década de 1980. Para a autora, estes fatos “inauguraram um novo ciclo político na região, caracterizado por incertezas quanto às condições de continuidade e consolidação. Elas fizeram parte do que se chamou “terceira onda” de democratização que envolveu mudanças de regime em aproximadamente 30 países. Ao mesmo tempo em que eram identificados sinais de novos tempos, que deixavam para trás polarizações político-ideológicas, articulações externas com fins antidemocráticos e o apoio de elites domésticas para soluções golpistas, se temia pela fragilidade das amplas coalizões pró-democráticas, pela precariedade do marco institucional em que esses processos se davam, e particularmente pelas péssimas condições econômico-financeiras nas quais os países recuperavam suas liberdades

como o de número 142 <sup>59</sup>. Nas palavras de Eliézer R. de Oliveira, instalou-se a seguinte situação:

[...] houve a preservação da definição constitucional que garante ao aparelho militar o direito de intervir na ordem interna; - a indústria de armamentos seria igualmente preservada sob a orientação das Forças Armadas;- preservação do programa nuclear paralelo; - preservação da autonomia das Forças Armadas quanto à doutrina militar, à segurança nacional, à concepção estratégica e ao desenvolvimento tecnológico. (OLIVEIRA, E.R., 1994, p.111).

A fragilidade do caráter democrático do governo de Sarney pode ser ilustrada pela manutenção das prerrogativas mantidas aos militares, uma vez que, segundo Oliveira,

[...] não existe democracia consolidada sem a subordinação das Forças Armadas às instituições civis de natureza representativa que expressam, organizam e dirigem o poder de Estado; [...] a consolidação não existirá sem a subordinação de todas as demais instituições da sociedade e do Estado às leis fundamentais; [...] a democracia não estará consolidada se não houver criado nas suas instituições políticas a competência indispensável no tratamento do emprego da força militar; [...] tomadas individualmente, estas proposições são necessárias à consolidação democrática, mas serão suficientes apenas se consideradas em seu conjunto. (OLIVEIRA, E. R., 1994, p.124).

---

civis. A dúvida principal era se a alternância dos ciclos autoritários-democráticos que, se repetia desde os anos 30 seria revertida, e se a mudança de regime trazia consigo fatores que garantissem sua continuidade

<sup>59</sup> O artigo 142 da Constituição diz que: “As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. Cf. BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília,1988, p.98.

Como se percebe, a transição para a democracia no Brasil redundou na ineficácia do controle das Forças Armadas pelos civis e na manutenção da interferência militar nas decisões de Política Externa. Já no caso Argentino, o sucesso na subordinação dos militares pelos civis decorrente do fim abrupto de seu regime militar permitiu a ampla participação de setores civis na formulação da Política Externa. Estas diferenças são relevadas até mesmo nas comparações das atuais opções de política exterior de ambos os países.

O prosseguimento do processo de construção da confiança mútua e de integração econômica entre Brasil e Argentina pode ter esbarrado, portanto, em diferenças pautadas nas distinções de seus processos de transição à democracia, na conformação das relações entre civis e militares decorrentes destes processos e nas distintas dinâmicas que tinham suas políticas exteriores. Os encontros desta relação, porém, foram mais expressivos que suas dissonâncias. Dadas às condições externas favoráveis e eliminados os principais entraves internos à aproximação brasileiro-argentina, teve início o processo de construção da confiança mútua que orientou a redefinição das prioridades de defesa do país e, em contrapartida, serviu de sustentáculo do modelo integrativo.

### **2.3-) Significado das medidas de construção de confiança mútua brasileiro-argentinas (1985-1994)**

A primeira – ainda que redundante – consideração a ser tecida refere-se ao fato de que a evolução na distensão das relações brasileiro-argentinas está inserida num quadro de recessão. Apesar de o governo Sarney ter recebido estímulo da população para praticar o Plano Cruzado que previa o congelamento de preços e o controle cambial, ao fim deste plano o país via explodir a inflação e aprofundar a crise econômica. Em outro flanco, a Argentina

também não obtivera logro com seu plano de estabilização, denominado de Plano Austral, não conseguindo conter suas altas taxas de inflação. Como explica Hirst,

[...] a semelhança de problemas enfrentados por estes países, gerou um novo padrão de diálogo e consultas marcado pela fluidez de contatos entre os presidentes Alfonsín e Sarney, e uma interação freqüente entre suas equipes econômicas. (HIRST, 1999, p.3).

No caso do Brasil, como nos mostra Vizontini (2003, p.69), quanto mais as possibilidades de atuação do Brasil no plano global eram minadas, mais a América do Sul era valorizada como alternativa estratégica. Por isto reforçamos que as semelhanças dos problemas enfrentados entre Brasil e Argentina favoreceu o contorno de um eixo centrado na cooperação e na integração, que teve como objetivo de curto prazo a intensificação de vínculos econômicos, o que, porém, compunha um projeto político-estratégico de longo prazo.

A construção da confiança entre Brasil e Argentina girou em torno do desmantelamento das suspeitas referentes ao desenvolvimento de tecnologia nuclear para fins militares. Da mesma forma que o Brasil mantinha o Programa Nuclear Paralelo – melhor explicado no capítulo 4 – a Argentina também possuía um desenvolvido parque nuclear.

Apesar de desenvolverem seus projetos de forma autônoma, os Presidentes Sarney e Alfonsín buscaram, ao longo de seu mandato, dar continuidade aos acordos de transparência inaugurados no início da década de 1980. Por isto, sucedendo à Declaração de Iguazu de 1985 – explicada no item anterior –, paralelamente à qual é assinada a primeira Declaração

Conjunta Sobre Política Nuclear<sup>60</sup>, são assinadas: a Declaração de Brasília de 10 de dezembro de 1986; a Declaração de Viedma de 17 de Julho de 1987<sup>61</sup>; a Declaração de Iperó, de 08 de Abril de 1988 e a Declaração de Ezeiza de 28 de novembro de 1988. Todas estas declarações foram assinadas no contexto de freqüentes e importantes visitas oficiais entre os chefes e ministros de Estado dois países.

Destas Declarações arroladas, merece destaque a Declaração de Viedma. Em 15 de julho de 1987, José Sarney visitou Raúl Alfonsín, em Viedma, e, ao mesmo tempo em que esteve nas instalações de enriquecimento de urânio, declarava, junto com a Argentina, a vontade de integração.(Ministério das Relações Exteriores, 1987, pp.03-09).

Entretanto, de acordo Brigagão e Fonrouge (1998, pp.99-120), tanto Brasil quanto Argentina possuíam o interesse de produzir tecnologia nuclear pelos seguintes motivos: para garantir apoio energético ao processo de desenvolvimento industrial, para garantir um equilíbrio de poder dentro da Bacia do Prata e, por fim, porque ambos desconfiavam um do outro sobre a fabricação da bomba atômica. Segundo este autor, havia a intenção de ambos os países de completar o ciclo do combustível nuclear, ou seja, enriquecer urânio a um ponto em que pudesse se obter plutônio, elemento fundamental para a construção da bomba nuclear.

---

<sup>60</sup> O então presidente José Sarney atribuiu posteriormente grande importância a esta Declaração ao dizer que o objetivo da mesma era a revisão de um passado de divergências, receios e competição nas relações com a Argentina. Constituiu, portanto, um dos maiores passos da história do continente, pelo fato de sepultar questões que quase levaram os vizinhos à corrida nuclear. Sarney observou a importância de a América do Sul criar seu próprio espaço cooperativo como arma contra o isolamento mundial (SARNEY, 1999).

<sup>61</sup> Em 17 de julho de 1987, foi assinada uma terceira Declaração Conjunta sobre Política Nuclear, de acordo com a qual o governo brasileiro e o argentino, tendo em vista os compromissos assinados nas Declarações Conjuntas sobre política nuclear subscritas em Foz do Iguaçu, acordam em: “Destacar o marco fundamental que, dentro do processo de fomento da confiança mútua e no contexto do inarredável compromisso de ambas as Nações de utilizar a energia nuclear para fins exclusivamente pacíficos, representa a histórica visita do Presidente José Sarney às Instalações da Usina de Enriquecimento de Urânio de Pilcaniyeu, fonte de legítimo orgulho da ciência e tecnologia argentinas. Reiterar sua satisfação pelos significativos avanços alcançados, em suas reuniões periódicas, pelo Grupo de Trabalho Conjunto sobre Política Nuclear, estabelecido pela Declaração de Iguaçu.” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1987, p. 9).

Entretanto, mesmo que o objetivo de ambos fosse o descrito acima pelos autores, o importante é que estariam abertos os planos nucleares, de forma que um país saberia para o resto de sua história, sobre os segredos nucleares um do outro. Isto, por si, desfaz qualquer suspeita de ofensiva entre os dois. Confirmando esta tendência, no contexto da Declaração de Iperó, Alfonsín visitou as instalações do Centro Experimental de Aramar e, em seguida, o Presidente Sarney esteve de perto acompanhando as atividades do Laboratório de Processos Radioquímicos da Comissão de Energia Atômica em Ezeiza.

Paralelamente à assinatura dos documentos mencionados acima, foram formados: Ata para a Integração Brasileiro-Argentina e seus Protocolos de 1 a 12, assinada em 29 de julho de 1986; Declaração Conjunta sobre Política Nuclear, assinada em 10 de dezembro de 1986; Ata de Amizade Brasileiro-Argentina (Democracia, Paz e Desenvolvimento), assinada também em 10 de dezembro de 1986.

O advento de uma Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul, em 1986<sup>62</sup>, corroborou o fluxo de aproximação, apesar de não envolver exclusivamente Brasil e Argentina (contando com a participação de Angola, Cabo Verde, Congo, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Libéria, Nigéria, São Tomé e Príncipe e Uruguai). Em 27 de outubro de 1986, a Organização das Nações Unidas (ONU) aprovou a Resolução que declarava o Atlântico Sul como Zona de Paz e Cooperação, região que abarca o Oceano Atlântico, na porção situada entre a África e a América do Sul. O advento de tal documento deve-se ao intuito de criar “uma maior cooperação regional, entre outras coisas, para o desenvolvimento econômico e social, a

---

<sup>62</sup> Myamoto ressalta uma passagem de um recado das Forças Armadas transmitido pela imprensa que dizia que seria importante: “que ficasse claramente entendido que o conceito de não- militarização da área por países a ela estranhos não pode ser confundido com o de desmilitarização, no sentido de redução da capacidade de atuação militar dos

proteção do meio ambiente, a conservação dos recursos vivos e a paz e a segurança para toda a região”. Segundo declaração do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul atende aos interesses do país

[...] no sentido de ampliar o espaço para uma zona econômica e comercial, com a formação de mais uma zona de livre comércio, para a cooperação científica e técnica e para iniciativas de caráter político-diplomático, visando à proteção ambiental, a desnuclearização e à solução de conflitos. (Ministério das Relações Exteriores, 1986. Disponível em: <<<http://www.mre.gov.br>>>)

O último documento assinado por Sarney foi a Declaração Conjunta sobre Cooperação Bilateral nos Usos do Espaço Exterior, de 23 de agosto de 1989. O grande número de documentos voltados à construção da confiança mútua comprova a aceleração constante das iniciativas pré-requeridas pelo processo de integração.

Aprofundando os esforços iniciados no governo Figueiredo, durante o governo Sarney os países lograram colaborar mutuamente para suavizar os impactos da crise econômica, confirmando o estabelecimento dos entendimentos no campo de segurança internacional – materializados pelas medidas de confiança mútua empreendidas – visando amalgamar suas iniciativas regionais.

Suas ações estavam orientadas para a criação, no futuro, de um mercado comum que unificasse a América do Sul. Não se pode afirmar, contudo, que o processo de aproximação tenha sido fácil e contínuo. Exemplo disto se debruça sobre as diferentes dinâmicas decisórias na Política Externa do Brasil e da Argentina, decorrente, como já mencionamos, dos diferentes processos de transição à democracia.

---

países da região”. Isto foi emitido, segundo o autor por ocasião da criação da Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul. (Miyamoto, 1992, p. 451)



Porém, o período Sarney-Alfonsín evidencia firme vontade de cooperação. Podemos dizer que o cenário externo facilitou a confluência de interesses dos dois países, dada à catastrófica situação econômica de ambos frente a um cenário de crescente marginalização dos países latino-americanos. A crença que a solução para isto só existia pela via cooperativa, juntamente à segura disposição de enfrentar tais obstáculos, foi responsável pelo emendado caminho traçado pelas duas nações. Em entrevista à Folha de S. Paulo, o ex-Presidente Sarney comentou as intenções estratégicas à época conferidas ao entendimento com a Argentina, advertindo que

Se a América do Sul a começar pelo Brasil e pela Argentina, não consolidar o seu mercado comum, criando seu próprio espaço, só restará a escravidão de ficar satelizada. O quintal, como se costuma chamar. Resistir a isto não é ser contra ninguém, é dever de Estado.(SARNEY, 1999).

Classificamos o período aqui avaliado (1985-1989) como de construção da confiança mútua entre Brasil e Argentina, porque os instrumentos primordiais para o desenvolvimento da cooperação, ou seja, a transparência – o fluxo de informações entre os parceiros – e a confiança foram inaugurados neste lapso, graças às necessidades e predisposições políticas e conjunturais.

Em meio à turbulenta “década perdida” para a América Latina, o mundo assistiu ao fortalecimento de novos atores e à consolidação de novas dinâmicas no sistema internacional. Enquanto os Estados Unidos reagiram com o enrijecimento das relações com seus vizinhos do sul, o Brasil buscou na consolidação de parcerias amplas e plurais o incremento de sua capacidade de negociação internacional e a diminuição de sua dependência em relação a um

número reduzido de potências. Ainda que os resultados desta iniciativa possam ser questionáveis no que tange à diminuição da dependência, esta nova perspectiva logrou tornar os condutores da Política Externa mais propensos ao diálogo e à inauguração de parcerias que renderam frutos importantes na década de noventa e que até hoje se encontram em meio ao leque de opções brasileiras.

#### **2.4-) Cronologia das medidas de confiança-mútua assinadas entre 1985-1989**

<b>Título do Documento</b>	<b>Data de celebração</b>	<b>Entrada em vigor</b>
Declaração Conjunta sobre Política Nuclear.	30/11/1985	30/11/1985
Ata para Integração Brasileiro-Argentina e seus Protocolos de 1 a 12.	29/07/1986	29/07/1986
Declaração Conjunta sobre Política Nuclear	10/12/1986	10/12/1986
Ata de Amizade Brasileiro Argentina (Democracia, Paz e Desenvolvimento).	10/12/1986	10/12/1986
Declaração Conjunta sobre Política Nuclear.	17/07/1987	17/07/1987
Declaração Conjunta sobre Política Nuclear- Declaração de Ezeiza	19/11/1988	19/11/1988
Declaração Conjunta sobre Cooperação Bilateral nos Usos do Espaço Exterior	23/08/1989	23/08/1989

## **CAPÍTULO 3- A CONSOLIDAÇÃO DA CONFIANÇA MÚTUA BRASILEIRO- ARGENTINA (1989-1994)**

O período que vai de 1989 a 1994 é por nós considerado como consolidativo da confiança mútua argentino-brasileira. Porém, embora seja assim qualificado por abarcar a assinatura de documentos que atingiram um patamar mais completo e complexo na confiança entre as partes, refletindo-se em toda a comunidade internacional, este período é caracterizado pela instrumentalização dos acordos com a Argentina por parte do Brasil. Pressupomos que o ideal integrativo tem sua essência deturpada por conveniências conjunturais que passam a orientar a Política externa do País.

### **3.1-) O Novo Cenário Mundial Pós-Guerra Fria: Globalização, Regionalismo e novos padrões de Economia e Segurança Internacional**

O fim definitivo da Guerra Fria, simbolizado pela queda do Muro de Berlim em 1989, deu corpo às mudanças que já vinham ocorrendo desde a subida de Gorbachev ao poder – tais alterações já foram apresentadas no capítulo anterior. O desmantelamento da organização bipolar característica do conflito leste-oeste veio acompanhado de transformações econômicas e políticas que propiciaram a emergência de novas potências regionais e a multipolarização do sistema internacional, instituindo uma nova ordem. Paulo Roberto de Almeida (2000, p. 72) afirma que as décadas de 1980 e 1990 constituem um marco divisor entre a “bipolaridade estrita do pós-guerra e uma nova situação econômica e política caracterizada por múltiplas polaridades, cujos contornos ainda não estão muito bem definidos”. Cervo aponta três fatores decisivos para o reordenamento das relações

internacionais à época: a ideologia neoliberal, a supremacia do mercado e a superioridade militar dos Estados Unidos (CERVO, 2002, p. 6).

Almeida adverte que não há um consenso historiográfico formado em torno do período pós-Guerra Fria, mas ressalta que ainda assim é possível notar que ele se pauta em algumas transformações de grande impacto para os países em geral, enumeradas pelo autor:

[...] (a) crise e obsolescência do socialismo centralizado enquanto modo alternativo de produção e de organização política, como fator determinante da “grande transformação” do sistema de relações internacionais do século XX; (b) reafirmação da economia de mercado e da democracia “burguesa” enquanto pólos dominantes do novo sistema interdependente dominado pelo modo de produção capitalista, como princípios unificadores da “nova ordem internacional”; (c) a emergência de “novos” problemas globais – ligados ao meio ambiente, aos direitos humanos, à saúde (Aids), à sociedade de informação e ao terrorismo, entre outros – que passam a dominar a agenda global no lugar da luta em torno de esferas de influências e de esquemas dissuasórios ou ofensivos; (d) ascensão triunfal da “nova economia”, com seu cortejo de revoluções tecnológicas nas áreas de informática, telecomunicações e biotecnologia; (e) persistência teimosa dos “velhos” problemas de desenvolvimento que dominam a vida (em alguns casos, a morte) de grandes frações, talvez a maioria, da humanidade (ALMEIDA, 2000, p. 73).

O sistema internacional das décadas de 1980 e 1990 foi coordenado em conjunto pelo Grupo dos 7 (EUA, Japão, Alemanha, França, Itália, Reino Unido e Canadá), além da Rússia, todos eles sob liderança dos EUA, que se apresentam como única superpotência (ALMEIDA, 2000, p. 75). Na economia, constata-se a inclusão de territórios antes alijados do mercado internacional através da instalação de unidades de grandes empresas transnacionais no seio destes, desencadeando o aumento da concorrência. No plano político, Almeida aponta que houve a “desmilitarização” da atuação internacional dos países ricos simultaneamente ao recrudescimento dos conflitos regionais e civis. A Organização das Nações Unidas (ONU), a

despeito dos problemas estruturais com que se deparou, foi incumbida da administração de tais conflitos (ALMEIDA, 2003, p. 77).

O fim Guerra Fria da Guerra Fria também se torna um importante fato histórico pela manifestação de novos enfoques, novos atores e de uma agenda mais aberta, permitindo a revisão de conceitos e conhecimentos.

Entre o fim da década de 1980 e início da década de 1990, observou-se o caráter complementar de dois fenômenos típicos da era posterior à bipolar: a *globalização* e a *regionalização*.<sup>63</sup> Globalização é o nome atribuído ao que Almeida descreveu como “a diluição das fronteiras políticas nacionais num vasto mercado de bens, pessoas e capitais” (ALMEIDA, 2000, p. 137). Em virtude de tais mudanças, os países em desenvolvimento promoveram reformas internas visando atrair investimentos diretos e propiciar sua inserção na economia mundial através da moldagem aos padrões instituídos pela Organização Mundial do Comércio (OMC). Esta fase capitalista caracteriza-se pela financeirização econômica.

O regionalismo surgiu como uma alternativa de fortalecimento frente ao ordenamento marcado pela instabilidade e pela concorrência, no qual a potência hegemônica da ordem pós-Guerra Fria age somente em prol de seus próprios interesses estratégicos e não coordena a estabilização de problemas relevantes aos demais países. Relacionada a este cenário está a advertência de Krasner a respeito da importância da criação de blocos regionais:

---

<sup>63</sup> Nem a globalização nem o regionalismo, porém, são típicos da década de 1990. O processo de globalização financeira já se acelerava a partir de meados da década de 1980, se afirmando mais tarde como tendência. Quanto ao regionalismo, Marcelo Fernandes de Oliveira (2003, p.57) explica que desde meados da década de 1980, “Argentina e Brasil, influenciados pelo exemplo da Comunidade de Européia, recentemente democratizados, desencadearam uma estratégia de reaproximação, objetivando em conjunto a consolidação de interesses políticos”, como por exemplo a democracia. Em termos de ideais, o regionalismo é ainda mais remoto. De acordo com o autor, “as motivações históricas” de iniciativas regionais, podem ser constatadas no século XIX, na utopia ‘bolivariana’ de uma América Latina unida. (BARBOSA, 1992, p.3. In: OLIVEIRA, M.F., 2003, p. 58).

Na ausência de uma liderança internacional forte, blocos regionais [...] podem proporcionar níveis de previsibilidade e estabilidade mais altos do que os que se poderia conseguir multilateralmente. (KRASNER, 1992, p. 77).

A dissipação desta prática pelo mundo todo reflete pressões de assimetria e conseqüente risco de maior marginalização dos países pobres e em desenvolvimento (ALBUQUERQUE, 1992, p.177).

No concernente ao contexto latino-americano, John Chipman (1992, p. 95) relata que foram empreendidos esforços em vários projetos de integração regional. Como exemplo ele menciona o plano de integração entre Argentina, Brasil, Chile, Uruguai e Paraguai, em seguida entre Venezuela, Colômbia e México e por último o estreitamento nas relações entre Bolívia e Chile. O autor faz uma ressalva a respeito de ocorrerem impactos ligeiramente diferentes do novo ordenamento do sistema internacional em várias sub-regiões da América Latina, já que cada Estado possui “vantagens comparativas diferenciadas em lidar com estas mudanças” (CHIPMAN, 1992, p. 97).

Diante da crise econômica enfrentada pelos países latino-americanos ao longo da década de oitenta, conhecida por isso como “década perdida”, a formação de blocos regionais constitui-se um meio de assegurar a inserção no mercado internacional. Sozinhos os países latino-americanos não teriam peso político para influir na ordenação do sistema internacional nem potencial econômico de concorrência mercantil. Desta forma, a consolidação de blocos tornou-se importante escudo às injunções dos Estados Unidos e demais países ricos. Ou seja, a integração em blocos foi a alternativa contemplada para atender às novas demandas da economia internacional que se tornou muito mais competitiva com o fim da Guerra Fria.

Argumentando sobre as esperanças que motivaram a aproximação entre Brasil e Argentina e a posterior formação de um bloco regional, Vaz (1993, p. 67) defende que

Ressurgiu a idéia de fortalecimento dos laços econômicos regionais como forma de articulação no contexto da economia do Hemisfério e no plano global, resgatando a integração regional, que havia permanecido estancada por mais de duas décadas como um elemento importante da estratégia de inserção internacional de toda a região (VAZ, 1993, p.67).

No campo da segurança internacional, é relevante lembrar também que estas alterações políticas e econômicas advindas com o fim da Guerra Fria fizeram-se acompanhar pela emergência das “novas ameaças”. Estas constituem preocupações mundiais em torno das quais passaram a orbitar os arranjos de segurança dos países e as discussões em fóruns multilaterais. Entre as novas ameaças estão incluídos:

[...] o aumento do poder do narcotráfico, o recrudescimento do terrorismo, o descontrole e a proliferação de armamento de destruição em massa (ADM), a corrida armamentista, a tensão provocada pela crescente desigualdade social, a ameaça das ondas migratórias de pobreza, a garantia da democracia, a superexploração do meio ambiente, o atropelo aos direitos humanos [...] (SAINT-PIERRE, 2001, p.45).

Saint-Pierre aponta também como consequência do reordenamento do sistema internacional, o nascimento de uma nova conceitualização para a Segurança Internacional, relacionada ao surgimento de novas ameaças e desafios. Andrew Hurrell, de acordo com Oliveira e Onuki, admite que o conceito de segurança passou a incluir temas como o narcotráfico, a criminalidade, a migração, o meio ambiente e a democracia. E como consequência,

[...] segurança regional passou a ser definida em termos distintos daqueles consagrados durante a polarização do sistema internacional. De um lado,

passa a prevalecer a noção de segurança como “defesa coletiva da democracia”, constituindo-se como mecanismo de garantia da estabilidade e da segurança regional. De outro lado, passa-se a identificar a promoção de reformas econômicas e a integração regional como fatores catalisadores de uma ordem regional mais estável. (OLIVEIRA; ONUKI, 2000, p. 109).

No que tange à realidade sul-americana, percebe-se que a constituição de blocos, ou mais especificamente a constituição do Mercosul, de fato, funcionou como um mecanismo de defesa da democracia, na medida em que pôde conferir maior segurança e estabilidade à região, além de introduzir reformas econômicas e iniciativas de cooperação. A existência de uma cláusula democrática no acordo fundador do bloco exclui automaticamente a participação de governos autoritários no mesmo.

Prolongando a discussão sobre de que forma a cooperação e a integração propiciam a defesa do regime democrático, Oliveira e Onuki, aludindo à análise de Whitehead, dizem que há três mecanismos básicos: o primeiro denominado “Mecanismo de Contágio” consiste na adesão de países instáveis e próximos geograficamente ao princípio democrático por influência de países líderes regionais. Um segundo mecanismo chamado de “Mecanismo de Controle”, consistiria na imposição da democracia a estados enfraquecidos por um estado mais forte, a exemplo do que fazem os Estados Unidos. E por fim, haveria o “Mecanismo de Consenso”, que se daria pela admissão por parte dos países da necessidade de ajuste da política interna ao padrão externo.

*Na América do Sul, a expectativa de se promover mecanismos integrativos tornam o ambiente propício à inserção internacional desmilitarizada, explicando-se o abandono, por parte de alguns países, de políticas nucleares autônomas:*



A investida em iniciativas na área de segurança tem continuidade nos anos noventa e representa, da perspectiva da formulação da política externa brasileira, a primeira orientação para buscar maior estabilidade da região e, assim, conquistar credibilidade internacional chamando a atenção para a ausência de conflitos e reforçando a caracterização de um subcontinente pacífico dentro de um mundo em que a instabilidade passa a ser um elemento recorrente (OLIVEIRA; ONUKI, 2000, p. 111-112).

Os autores estendem sua argumentação dizendo que,

Embora o Tratado de Assunção não faça nenhuma menção especial à coordenação na área de segurança, não há dúvida de que o Mercosul facilita a mudança no ambiente de segurança regional. A eliminação do potencial de conflito – mais do que a própria coordenação de políticas de defesa – tem sido o principal objetivo alcançado. (OLIVEIRA; ONUKI, 2000, p. 114).

Além disto, as mudanças ocorridas com o fim da Guerra Fria e as necessidades advindas com estas aumentam a interdependência entre os países, levando-os a apostar na cooperação, uma vez que o problema de Estado torna-se o problema de todo o mundo, tendo em vista a globalização das ameaças. Frente aos novos desafios globais, a cooperação torna-se um mecanismo facilitador da nova configuração internacional. Neste sentido, a confiança mútua construída por Brasil e Argentina coaduna com a nova agenda de Segurança Internacional.

Enfim, a chegada de novos padrões de economia e segurança internacional, propiciaram a cooperação entre Brasil e Argentina, que dependeu, por sua vez, do enterro das antigas desavenças. Este processo de estruturação da confiança mútua, foi, portanto indutor e ao mesmo tempo resultado das tentativas integracionistas que se fizeram imprescindíveis para a inserção internacional de países em desenvolvimento como o Brasil. No entanto, a consolidação desta confiança mútua, depende também dos objetivos políticos nacionais e da

política externa do momento em que se deu a assinatura dos atos que cristalizaram esta relação.

### **3.2-) A consolidação da confiança-mútua brasileiro-argentina no bojo da política externa de Fernando Collor de Mello e Itamar Franco**

A análise conjuntural nacional de cada governo se faz relevante na medida em que a elaboração da política externa não depende apenas de fatores exteriores ao país, mas também de eventuais demandas surgidas em diversos âmbitos: econômico, político e até mesmo social. Portanto, cabe-nos a partir de agora, descrever a conjuntura política do governo de Fernando Collor de Mello, tentando entender suas peculiaridades em termos de política externa e seus objetivos no tangente às relações com a Argentina, particularmente à construção da confiança mútua e à cooperação em matéria de transparência nuclear.

Em 15 de março de 1990, Fernando Collor de Mello (1990-1992) assumiu o poder, após ter sido eleito por voto direto, de acordo com regras instituídas pela Constituição de 1988, inaugurando um novo capítulo na história da política brasileira. Ex-governador do estado brasileiro de Alagoas, Collor chegou ao poder através de intensa exploração de sua imagem e a profusão de mensagens pela moralização política e o fim da corrupção, sendo sua eleição considerada por muitos uma obra da engenharia política (VIZENTINI, 2003, p. 80). Esgotado o modelo de política externa implementado por Sarney, caberia ao governo Collor forjar alternativas de inserção no novo cenário internacional, levando em conta, além dos limites impostos pela própria configuração deste, a necessidade de promover a estabilização e a atualização da economia brasileira.

No dia seguinte a sua posse, o novo presidente pôs em prática o chamado “Plano Collor”, buscando combater a inflação crônica que acometia a economia brasileira e promover seu crescimento. Seguindo a tendência regional e global de adesão ao neoliberalismo<sup>64</sup>, o plano promoveu o bloqueio, por 18 meses, de saldos das contas correntes, cadernetas de poupanças e investimentos que excedessem o valor de 50 mil cruzeiros e o congelamento temporário de preços. Tais medidas desesperadas tinham como finalidade frear o consumo e desestimular o aumento de preços, mas acabaram por produzir inúmeras falências e recessão econômica. Foi posta em circulação uma nova moeda, o “cruzeiro”, criados e aumentados impostos e suspensos incentivos fiscais não previstos em lei. Os gastos públicos foram cortados energicamente, acarretando a demissão maciça de funcionários públicos e a privatização de empresas estatais, vendidas, em geral, abaixo do valor de mercado. O “Plano Collor” previa ainda a abertura do mercado interno através da redução gradativa das alíquotas de importação.

Malgrado este primeiro plano, o governo implantou o “Plano Collor II” no início de 1991, que determinou maior controle sobre fluxos financeiros, a prática de juros altos e a redução de tarifas de importação visando elevar a concorrência no mercado interno e conter a inflação.

Um aspecto importante a ser ressaltado é que o modelo de desenvolvimento proposto por Collor, tinha no acesso a tecnologias avançadas e no incremento da capacidade industrial

---

<sup>64</sup> Em termos resumidos, a receita neoliberal prega a máxima liberdade de agentes econômicos, condenando, portanto, a intervenção do Estado na economia, como garantia de estabilização monetária, fiscalização dos agentes econômicos e das condições de concorrência. Maria Regina Soares de Lima discorre sobre as implicações políticas da liberalização: “a retirada da proteção prévia, a exposição dos agentes à exposição de mercado e uma redefinição dos direitos de propriedade de esfera pública para o mercado. Aquilo que anteriormente era objeto da decisão e alocação pública, a partir do voto da maioria, passa a ser decidido no mercado”. (Lima, 2000, p.266). Para Marcelo Fernandes de Oliveira, “o marco determinante dessa intensa desregulação e liberalização de mercado de capitais no

nacional seu principal ponto de apoio. Por isto, pretendendo renovar o parque industrial, o governo apresentou em 26 de junho de 1990, as diretrizes gerais da nova Política Industrial e do Comércio Exterior. O Presidente acreditava que este seria o caminho correto para estabilizar a economia. Porém, escassos sinais de recuperação surgiram no fim de 1992, com a modernização do parque industrial brasileiro, que não foi suficiente para ofuscar a massa desempregada em todo o país.

Em 1992, diante de denúncias de corrupção, pediu-se oficialmente o *impeachment* de Collor. Vendo-se diante de situação insustentável, o presidente renunciou ao cargo. A brevidade de seu mandato, porém, não impediu a promoção de mudanças na orientação da política externa.

De acordo com Paulo Vinentini (2003, p. 79), o limiar da década de 90 foi marcado pelo abandono do Projeto Nacional em prol da promoção de medidas neoliberais que buscavam atender à nova ordem do pós-Guerra Fria. Quanto à elaboração da política externa, constatou-se o encolhimento da participação da diplomacia brasileira nos processo decisórios e a resistência do Ministério das Relações Exteriores, chefiado por Francisco Rezac, em relação às medidas liberalizantes do governo Collor (BERNAL-MEZA, 2002, P. 59).

A política externa encontrava-se estreitamente relacionada ao modelo de desenvolvimento proposto, cujos alicerces refletiam o pensamento neoliberal. Sendo assim, a Política externa deveria facilitar o acesso à tecnologia de ponta, como condição para a inserção brasileira na economia mundial. Uma vez subordinado no campo tecnológico, o país

---

o mundo iniciou-se pela City de Londres em 1985, mas caracterizou-se ainda mais com o denominado 'Big Bang' ocorrido em 27 de outubro de 1986". (OLIVEIRA, M.,2003, p.33).

estaria, conseqüentemente, subordinado na nova divisão internacional do trabalho. Portanto, a Política externa atuou com vista à desimpedir a inserção internacional do país.

Segundo Hirst e Pinheiro (1995, p.6), a política externa do governo Collor de Mello era orientada com base em três principais metas: 1-) atualizar a agenda internacional do país de acordo com as novas questões e o novo *momentum* internacional; 2-) construir uma agenda positiva com os Estados Unidos; e 3-) descaracterizar o perfil terceiro-mundista do Brasil.

A tentativa de atualizar a agenda internacional incluiu mudanças no que concerne à adesão aos principais regimes internacionais. O propósito desta política era explorar as possibilidades do âmbito externo de maneira a favorecer o processo de reforma e abertura política, restabelecer a credibilidade externa do país ante seus principais interlocutores no mundo industrializado, rompendo a identificação com o mundo subdesenvolvido e imprimindo um perfil renovado e convergente com as teses e postulados de modernidade. Para os formuladores da política externa do governo Collor era fundamental aumentar a competitividade internacional do país (BERNAL-MEZA, 2002, p. 39).

A proposta de integração que redundou na formação do Mercosul insere-se, portanto, no bojo da adoção de medidas liberalizantes da economia e foi favorecida pela diminuição das tarifas externas criada pelos planos de recuperação econômica. A criação do bloco, que remete aos esforços de cooperação econômica empreendidos no governo Sarney, foi enfim concretizada no dia 26 de março de 1991, quando se deu a assinatura do Tratado de Assunção, enunciando como objetivo fundamental o estabelecimento de um mercado comum entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai num prazo de cinco anos (VAZ, 2002, p. 93).

A instituição do Mercosul constitui o ápice da eliminação de desconfianças entre Brasil e Argentina, iniciada 1979 com a assinatura do Tratado Tripartite Itaipu-Corpus. A partir da

formação do bloco, a confiança mútua passou a ser estimulada pela idéia de um suposto destino comum no que se refere ao desenvolvimento econômico. Desta forma, é possível afirmar que a construção da confiança mútua e a cooperação econômica são processos que se “retroalimentam” (VARGAS, 1997, p 62), ou seja, ao mesmo tempo em que servem de fatores de indução mútua, também são resultantes um do outro.

Desta forma, houve no governo Collor um significativo avanço nas relações entre Brasil e Argentina. Há de se reconhecer a coincidência de medidas econômicas adotadas por ambos os países neste período que facilitou a cooperação e a elaboração de um projeto integrativo. Vargas diz que “a liberalização econômica e a revisão do conteúdo e da dimensão da presença do Estado no Brasil e na Argentina criou, como assinala Etel Solingen, uma ‘coalizão liberalizadora.’” (SOLINGER apud VARGAS, 1997, p. 62). Segundo o autor, na medida em que a integração é facilitada por convergências de interesses, ocorre também um aumento da receptividade à alteração nos rumos da política nuclear de cada um dos países.

Buscando complementar sua escolha pela adesão a regimes internacionais e projetar-se como país pacífico e desprovido da intenção de deflagrar ofensivas bélicas, o Brasil incluiu em seu projeto de inserção internacional a redução de programas tecnológicos conduzidos pelas Forças Armadas, sendo estes destruídos ou passados para o controle de civis. Tratou-se, no caso brasileiro, de iniciativa inédita, uma vez que durante o governo Sarney não se renunciou aos projetos desenvolvidos pelos militares com vistas a aumentar a capacidade bélica nacional.

O afastamento dos militares e a renúncia aos projetos de desenvolvimento nuclear incentivaram a cooperação entre os países em questão no campo da transparência nuclear, além de proporcionar confiança mútua, acontecimento imprescindível para que se passasse da

rivalidade à cooperação e à possibilidade de integração. Além disso, aumentaram a credibilidade de ambos no cenário externo, cunhando-se a imagem de que se tratavam de países pacíficos em busca de desenvolvimento econômico. Valoriza-se o desenvolvimento de tecnologias sensíveis como pré-requisito importante para o desenvolvimento dos países, até mesmo essencial para que estes deixem sua posição periférica, mas, ao mesmo tempo, há uma tentativa de corroborar à comunidade seu caráter eminentemente pacífico.

Collor implantou mudanças como a diminuição do espaço político institucional nas áreas de poder, por meio da extinção do Serviço Nacional de Informações (SNI) e da Secretaria dos Assuntos de Defesa Nacional, e o rebaixamento do *status* ministerial do gabinete militar e do Estado Maior das Forças Armadas. Isto possibilitou a anulação de possíveis suspeitas que pudessem obstruir não apenas as relações bilaterais com a Argentina como com outros países da região e do hemisfério (OLIVEIRA E.R., 1996, p. 196).

A mudança de postura do governo Collor no referente ao desenvolvimento de tecnologias sensíveis esteve pautada em objetivos que abarcam o âmbito interno, o âmbito internacional e o âmbito regional. Ou seja, conseguiu no âmbito interno restringir as prerrogativas militares na política, o que favoreceu a consolidação da democracia, além de satisfazer às necessidades de capacitação da indústria nuclear, importante base de seu projeto de desenvolvimento. No âmbito internacional angariou maior credibilidade perante a comunidade internacional, e no âmbito regional permitiu a dissolução das desconfianças com a Argentina, abrindo, portanto, precedente para uma relação mais transparente. Assim sendo, a despeito da catástrofe política fundada por Collor, houve no que condiz à consolidação da confiança com a Argentina a prática de uma política indubitavelmente positiva.

A confiança recíproca se consolidou no governo Collor por meio da assinatura de diversos documentos que serão analisados no próximo tópico deste trabalho. Como mostraremos mais adiante, estes documentos não apenas cristalizaram a cooperação no âmbito da transparência nuclear, mas asseguraram a intensificação da relação cooperativa entre Brasil e Argentina.

Itamar Franco, vice-presidente durante o governo de Fernando Collor de Mello, assumiu a presidência da República em um cenário de crise política cujo ápice foi o *impeachment* e a renúncia de seu antecessor. Mónica Hirst e Letícia Pinheiro (1995, p. 8) assinalam que o processo de afastamento de Collor resultou no fortalecimento do Legislativo, que passou a gozar de maior influência na decisão de questões da agenda internacional. Ao mesmo tempo, indicam as autoras, a crise política fez com que o modelo neoliberal caísse em descrença junto às elites brasileiras, e fosse substituído pelo paradigma neodesenvolvimentista. Nesta fase, assistiu-se à ampliação do debate acerca de temas internacionais e a uma participação ativa da sociedade brasileira na discussão dos mesmos. A agenda externa do país deixou de ser determinada unicamente pelo Estado e foram criadas demandas por transparência na atuação estatal.

O governo brasileiro teve que enfrentar a descrença internacional e o temor de que o país adotasse uma postura nacionalista em detrimento das tendências liberalizantes presentes no governo Collor. Entretanto, as expectativas internacionais foram aplacadas pelas diretrizes seguidas por Itamar (1992-1994), as quais representaram uma continuidade daquelas aplicadas anteriormente, simultaneamente à adoção de um posicionamento como país em desenvolvimento:



Neste contexto, algumas decisões da diplomacia brasileira foram paradigmáticas do projeto de inserção internacional do novo governo, a saber: a atuação nos foros políticos multilaterais, a reafirmação dos compromissos já assumidos de não-proliferação nuclear, o aprofundamento da integração regional, a “desdramatização” das relações com os Estados Unidos, a reafirmação das alterações implantadas pelo governo anterior no âmbito da Rodada Uruguai e a aproximação com pares potenciais da comunidade internacional (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 11).

A “Mensagem ao Congresso Nacional” de 1994 reafirma as informações supracitadas. O capítulo dedicado ao Ministério das Relações Exteriores que descreve as ações previstas para o ano de 1994 fala em “continuar a atribuir grande importância à América Latina, reforçando seus vínculos bilaterais com os países da região [...]”, bem como em reforço dos mecanismos de integração regional, no fortalecimento da cooperação Sul-Sul, como o G-15 e dos organismos multilaterais (BRASIL, 1994, p. 76).

No que se refere ao tratamento de questões de segurança internacional, houve a continuidade do trabalho procedido pelo governo Collor, ou seja, a adesão a regimes internacionais e a projeção de uma imagem a pacifista do Brasil. Um dos eventos de maior importância durante a administração Itamar no que tange à segurança internacional foi a aprovação do Acordo Quadripartite de Salvaguardas Nucleares pelo Senado, em fevereiro de 1994. A iniciativa representou, juntamente com a inclinação demonstrada pelo governo brasileiro a aderir ao Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR), um avanço no sentido de conquistar a confiança internacional e de melhorar o relacionamento com os Estados Unidos (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 14). No mesmo ano, o Tratado de Proscrição de Armas Nucleares na América Latina e no Caribe, também conhecido como Tratado de Tlatelolco, foi finalmente ratificado pelo Brasil.

Durante o governo de Itamar Franco, Brasil e Argentina não assinaram nenhum novo documento no âmbito nuclear. Contudo, além da aprovação pelo Senado do Acordo Quadro e da adesão do Brasil ao Tlatelolco, foi assinada a Convenção sobre Proibição do Desenvolvimento, Produção, Estocagem e Uso de Armas Químicas e sobre a Destruição das Armas Químicas Existentes no Mundo. Apesar destes últimos não serem assinados diretamente entre Brasil e Argentina, os mesmos repercutiram em seu relacionamento por representarem uma continuidade do compromisso de tornar a região uma área desnuclearizada e livre de conflitos. Percebe-se, portanto, uma continuidade na política bilateral brasileiro-argentina no campo da confiança, o que reforça a idéia da solidez da estrutura deste relacionamento que teve impulso essencial no governo de Collor de Mello.

Como mencionamos acima, as medidas de consolidação da confiança mútua brasileiro-argentina foram implementadas nos primeiros anos da década de 1990. O primeiro documento assinado foi a *Declaração sobre Política Nuclear Conjunta Brasileiro-Argentina (1990)*, que teceu considerações sobre: - a importância de aprofundar o processo de integração; - a importância da utilização da energia nuclear para fins exclusivamente pacíficos, para o desenvolvimento científico, econômico e social de ambos os países; a importância dos compromissos sobre política nuclear já assumidos anteriormente; - a importância dos progressos logrados na cooperação nuclear bilateral, como resultado do trabalho comum no quadro do Acordo de Cooperação nos Usos Pacíficos de Energia Nuclear. Além disso, o documento deixou explícita a vontade de aprofundar a cooperação dos dois países em matéria de pesquisa, troca de informações, intercâmbio de materiais nucleares, desenvolvimento de projetos comuns e coordenação política. Ficou decidida a aprovação de um Sistema Comum de Contabilidade e Controle (SCCC), acordado por um comitê

permanente, que passa a ser aplicado a todas as atividades nucleares de ambos os países. A partir disto, deve ser apresentado à Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), um sistema de registros e relatórios de ambos os países. O documento visa também ao estabelecimento de um acordo com esta agência.

Adiante, foi assinado o *Acordo entre o Brasil e a Argentina para o Uso Exclusivamente Pacífico da Energia Nuclear* (1991) que criou a *Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares* (ABACC), a qual se incumbiu de administrar a verificação da operacionalidade do entendimento. A ABACC administraria e implementaria o SCCC, fazendo inspeções e garantindo o cumprimento dos objetivos deste. Após a criação da ABACC, foi assinado em agosto de 1991, o *Protocolo Adicional sobre Privilégios e Imunidades ao Acordo para o Uso Exclusivamente Pacífico da Energia Nuclear* e posteriormente, conforme previsto na *Declaração sobre Política Nuclear Conjunta Brasileiro-Argentina* (de novembro de 1990), assinou-se o *Acordo entre a República Federativa do Brasil, a República Argentina, a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares e a Agência Internacional de Energia Atômica para a aplicação de Salvaguardas*, cuja análise se refere à ênfase deste debate.

O texto do Acordo em questão é integrado por duas partes mais um Protocolo. A primeira parte contém 27 artigos, a segunda parte abarca 98 artigos e o protocolo compreende 19 artigos. Sobre as obrigações do Brasil e da Argentina, em linhas gerais, o conteúdo deste documento institui que:

Os Estados partes comprometem-se, em conformidade com os termos do presente acordo, aceitar a aplicação de salvaguardas a todos os materiais nucleares em todas as atividades nucleares realizadas dentro de seu território sobre sua jurisdição ou sobre seu controle em qualquer lugar, como objetivo

único de assegurar que tais materiais não sejam desviados para a aplicação em armas nucleares ou dispositivos nucleares explosivos. (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTEIORES, 1991, p. 187).

Quanto ao papel da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), o acordo diz que:

A ABACC compromete-se a aplicar a suas salvaguardas aos materiais nucleares em todas as atividades nucleares desenvolvidas nos territórios dos Estados partes, a cooperar com a Agência [...] com vistas a comprovar que tais materiais não são desviados para a aplicação em armas nucleares ou outros dispositivos nucleares explosivos. (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1991, p. 188).

E por fim, à Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) caberia:

[...] certificar-se de que serão aplicadas salvaguardas, em conformidade com os termos do presente Acordo, a todos os materiais nucleares realizadas nos territórios dos Estados Partes, sob sua jurisdição ou sob seu controle em qualquer lugar, com o objetivo único de assegurar que tais materiais não sejam desviados para aplicação em armas nucleares ou outros dispositivos nucleares explosivos.

[...] Esta verificação por parte da Agência incluirá, inter alia, medidas independentes e observações realizadas pela Agência de acordo com os procedimentos especificados no presente Acordo. (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1991, p. 188).

Este entendimento, em específico, delimitou com clareza, uma nova fase da política nuclear bilateral entre Brasil e Argentina. Ao se acompanhar o conteúdo dos documentos assinados anteriormente, percebe-se e seguinte evolução: os primeiros atos firmados, neste âmbito, na década de 1980 previam apenas um compromisso de ambos os países no que tange à utilização de materiais nucleares estritamente para fins pacíficos. Estes entendimentos, no entanto, restringiam-se ao âmbito bilateral e não contavam com medidas mais severas de inspeção e controle. Já os atos da década de 1990 tornaram-se mais elaborados e explicitavam

a vontade de alcance de um patamar internacional. Foram criados sistemas mais rígidos de inspeção, como o SCCC; Foi criada a ABACC no intuito de melhor operacionalizar o controle e por fim, foram se estabelecendo contatos com a AIEA no sentido de que ela passasse a avaliar juridicamente o funcionamento do esquema de transparência. O avanço é, então, traduzido, pelo fato de que desde então, seria uma Agência Internacional, dotada de prerrogativas globais, que aplicaria as salvaguardas para o uso pacífico da tecnologia nuclear.

Em discurso proferido por Collor por ocasião da assinatura do Tratado de Assunção – que criou o Mercosul – , fica expressa a proposta de vencer a estagnação econômica advinda da crise da década de 1980 e também de superar o atraso tecnológico. De acordo com o então Presidente, a transnacionalização das relações econômicas deixa os países pouco desenvolvidos, sem alternativas, o que faz com que blocos econômicos surjam com via de enfrentamento a este cenário.(MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1991, pp. 31-33).

A importância histórica desta declaração foi pressentida pelo próprio presidente por ocasião de sua assinatura, como demonstra parte de seu discurso:

A Declaração que acabamos de firmar merece, como poucas, ser qualificada de histórica. Inicia uma nova fase nas relações bilaterais no domínio nuclear, abre negociações conjuntas com a Agência Internacional de Energia Atômica e apronta para a implementação plena do Tratado de Tlatelolco (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1990, p. 41).

O Comunicado Conjunto que resultou da visita do presidente Menem ao presidente Collor em 19 de agosto de 1991 reafirmou a intenção de abandonar a construção de armas nucleares, como pode ser observado em seu seguinte trecho:

[...] os presidentes manifestaram a intenção de continuar em seus esforços para prevenir a introdução e a disseminação de armas de destruição em massa e, para tanto, após os avanços verificados na área nuclear, instruem suas chancelarias a trabalhar em um instrumento de proibição de armas químicas e biológicas, ao qual possam aderir. Coincidiram em que esse compromisso não afetará, de forma alguma, os usos pacíficos dessas tecnologias. (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1991, p. 74).

A renúncia a projetos de fortalecimento bélico, contudo, não encerrou medidas contrárias ao desenvolvimento tecnológico para fins pacíficos, demonstrando uma postura contrária ao congelamento da tecnologia nuclear nas mãos dos países que já a tivessem descoberto. Fernando Collor de Mello, durante o discurso pronunciado na mesma ocasião afirmou ao presidente argentino: “voltamos a reivindicar o acesso legítimo a tecnologias avançadas para o uso pacífico”. Os entendimentos bilaterais ultrapassaram as discussões acerca de projetos nucleares e abrangeram preocupações no campo de armamentos químicos e nucleares (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1991, p. 72).

São estabelecidos, portanto, mecanismos de inspeção prática que ultrapassam o nível discursivo e que deixam de estar baseados exclusivamente do monitoramento mútuo, e passam a apoiar-se em instâncias de arbitrariedade internacional que poderiam julgar de maneira imparcial, aplicando sanções aos países infratores, as quais não seriam interessantes para países que como Brasil e Argentina buscavam o alcance da credibilidade internacional como meio de projeção neste novo cenário. Por outro lado, poder-se-ia continuar desenvolvendo estudos no campo nuclear, uma vez que a fiscalização internacional certificaria o caráter unicamente pacífico destes. A continuidade dos projetos de desenvolvimento tecnológico na área nuclear foi também previsto no acordo:

As salvaguardas de que trata o presente Acordo serão implementadas de forma a: a-) evitar criar obstáculos ao desenvolvimento econômico e

tecnológico dos Estados Partes ou à cooperação internacional na esfera das atividades nucleares, incluindo-se o intercâmbio internacional de materiais nucleares (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1991, p. 188).

A criação de salvaguardas próprias em relação a projetos nucleares, bem como as declarações bilaterais entre Brasil e Argentina em torno da confiança mútua, propiciou um equilíbrio no desenvolvimento de tecnologias nucleares e ao mesmo tempo a união de interesses entre esses dois países em torno de projetos civis e da cooperação científica. A questão nuclear acabou por ocupar posição de destaque e constituir um dos principais triunfos políticos da cooperação, além de fornecer um novo perfil aos dois Estados junto às articulações dinâmicas das relações internacionais (OLIVEIRA, 1998, p. 15).

3.3-) Cronologia dos principais documentos *brasileiro-argentinos* assinados no âmbito nuclear durante a década de 90 (Quadro disponível em <<<http://www.mre.gov.br/daí>>>)

<b>Título do Documento</b>	<b>Data de celebração</b>	<b>Entrada em vigor</b>	<b>Número do decreto</b>	<b>Promulgação</b>
Declaração sobre Política Nuclear Comum Brasileiro-Argentina	28/11/1990	28/11/1990		
Acordo entre o Brasil e a Argentina para o Uso Exclusivamente Pacífico da Energia Nuclear.	18/07/1991	18/07/1991		
Acordo entre a República da Argentina, a República Federativa do Brasil, a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares e a Agência Internacional de Energia Atômica para aplicação de Salvaguardas	13/12/1991	04/03/1994	1065	24/02/1994
Declaração Conjunta por	10/11/1997	10/11/1997		

Ocasão do 5º aniversário da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC)				
Declaração Conjunta Concernente à Criação da Agência Brasileiro-Argentina de Aplicações da Energia Nuclear (ABAEN)	14/08/2001	14/08/2001		



## CAPÍTULO 4: OUTRAS PERSPECTIVAS DE ANÁLISE DAS MEDIDAS CONSOLIDATIVAS DA CONFIANÇA MÚTUA BRASILEIRO-ARGENTINA: VONTADE POLÍTICA DE COOPERAÇÃO OU INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO E INSERÇÃO?

Neste capítulo, discutimos a assinatura dos documentos que caracterizaram a consolidação da confiança mútua brasileiro-argentina, não mais a partir de uma perspectiva restrita à conjuntura, como fizemos no capítulo anterior, mas reconstituindo a meada de pressões que envolveu a implementação de tais medidas e observando seus desdobramentos. Por meio destes dois caminhos descritos, intentamos mostrar que a despeito de todas as expectativas geradas em relação à inauguração de uma fase definitiva para a institucionalização da cooperação em matéria de Defesa e Segurança Internacional entre Brasil e Argentina, esta não foi se efetivou, devendo-se em grande parte à inconstância de objetivos do Brasil no tocante a sua relação com seu vizinho.

### **4.1-) Os acordos consolidativos da confiança mútua brasileiro-argentina no bojo do debate doméstico sobre a política nuclear do Brasil**

Como vimos no capítulo anterior, as medidas de confiança mútua, construídas ao longo da década de 1980 e consolidadas na década de 1990 com a assinatura do Acordo de Guadalajara e o Acordo Quadripartite – entre Brasil, Argentina, ABACC e AIEA – tiveram como essência o sepultamento das desconfianças que pairavam sobre o desenvolvimento da

energia nuclear no Brasil e na Argentina. A certeza de não agressão entre as partes e a transparência recíproca tornaram-se a base no novo relacionamento entre os dois países. Percebemos, ademais, que a reviravolta definitiva nas relações Brasil-Argentina aconteceu num quadro de reorganização do poder mundial sobrevivendo do fim da Guerra Fria e sua conseqüência sobre as relações internacionais contemporâneas e também, no palco da emergência dos Estados Unidos como potência hegemônica global que age, a partir de então, de forma a ampliar a projeção de seus interesses político-econômicos e estratégicos no globo. Neste panorama, destacamos em particular, a política de segurança que tem origem nos Estados Unidos e cuja incidência na América Latina pode ser notada na tendência a manter baixos os orçamentos militares, na fragilidade institucional da segurança internacional, na ausência de um marco conceitual comum em torno da segurança e na aceitação da nova agenda organizada pelos Estados Unidos para o hemisfério. (ROJAS ARAVENA, 2003, p. 82), conforme já explicado no capítulo anterior. A descaracterização das funções precípua das Forças Armadas do Brasil – constitucionalmente definidas – também é uma particularidade deste novo cenário.

Também indicamos que o regionalismo – que emerge na década de 1980 e enfatiza-se na década de 1990 – é responsável pelo estabelecimento de uma série de novos relacionamentos, que tendo como base a cooperação ou integração em âmbitos diversos – econômico, político, social, etc. –, exige, para seu desimpedimento, a implementação de políticas que garantam um estado de confiança e segurança entre as partes envolvidas. Assim sendo, partindo de uma análise conjuntural, os documentos edificantes e consolidativos da confiança mútua brasileiro-argentina têm seu valor e seu significado de acordo com as necessidades advindas das circunstâncias contextuais de sua assinatura.

A análise aqui apresentada, porém, parte de um viés um pouco distinto. Os documentos que classificamos como medidas de consolidação da confiança mútua brasileiro-argentina, quais sejam o *Acordo de Guadalajara* e o *Acordo Quadripartite* – assinado entre Brasil, Argentina, ABACC e AIEA, possuem um conteúdo enfaticamente voltado para a questão nuclear, que por sua vez, incide sobre o problema da Segurança Internacional.

Portanto, nossa primeira ponderação diz respeito ao fato de o desenvolvimento de tecnologia nuclear e seu controle, ser um dos destaques da nova agenda de Segurança Internacional propagada pelos Estados Unidos. Reconhecemos a incontestável importância das políticas de não-proliferação – sejam elas bilaterais, regionais ou multilaterais – para a garantia do equilíbrio e da estabilidade das relações internacionais. Por outro lado, isto não nos exime da tarefa de reparar que ainda hoje, a não observância de alguns países em relação a tais preceitos é tomada pelos EUA como justificativa para a aplicação de “invasivos” castigos econômicos e políticos, o que mostra a imposição da agenda de Segurança Internacional por eles formulada.

Não acreditamos, porém que apenas o contexto internacional foi determinante na mudança do perfil brasileiro na condução de assuntos de segurança internacional. Barletta (1997, p. 2, tradução nossa) diz que a própria permanência dos militares na condução do desenvolvimento de tecnologia nuclear – o que será melhor discutido adiante – revela que “variáveis internacionais moldaram a experiência brasileira, mas sua influência foi menos importante que a dos debates domésticos”.

Conjugando fatores externos e internos e relevando o processo decisório doméstico, inferimos que o Brasil subordinou-se “estrategicamente” à nova agenda difundida pelos Estados Unidos, utilizando sua parceria com a Argentina como uma forma de não confrontar os Estados Unidos e ao mesmo tempo, não abandonar seus objetivos de desenvolvimento de tecnologia

nuclear de ponta. Tal reflexão foi desenvolvida por duas vias: pelo estudo dos antecedentes históricos da política nuclear brasileira, levando em conta que a postura de um Estado em quaisquer esferas relaciona-se com peculiaridades nacionais construídas ao longo de sua história; e pelo estudo dos principais debates domésticos que conduziram as decisões do Brasil em matéria de Segurança Internacional, observando que o estudo do resultado de uma implementação política deve ser relativizado com a avaliação da sucessão de fatos que a desencadeou.

A primeira iniciativa regional no sentido de criar uma Zona Livre de Armas Nucleares (ZLAN) provém de uma proposta do Brasil à Organização das Nações Unidas (ONU), feita em 1962 pelo então ministro das Relações Exteriores Afonso Arinos de Melo Franco. A discussão de tal proposta entre países latino-americanos redundou na reunião ocorrida em fevereiro de 1967, na cidade do México, que propôs a implementação de um acordo que abrangesse desde o México até a Argentina: o Tlatelolco. (WROBEL, 1993, p.27-29). Porém, esta negociação não contou com um posicionamento linear do País precursor de tal idéia: após 1964, sob influência do conceito de “segurança nacional”, o Brasil passou a reavaliar quaisquer iniciativas que fugissem aos esquemas coletivos projetados pelos Estados Unidos. (WROBEL, 1993, p. 37). Tais idéias foram, no entanto, se dissolvendo e já no governo de Costa e Silva, a diplomacia nuclear se converteu numa estratégia “baseada na defesa do direito soberano de dominar tecnologia nuclear (Wrobel, 1993, p. 37)”.<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> Ao nosso ver, foi esta estratégia que o Brasil manteve de forma explícita até o governo de Sarney e que tentou manter de forma velada nos primeiros anos da década de 1990.

No fim da década de 1960, foi proposto em perspectiva multilateral, o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares – o TNP– que se tornou alvo de ataques de muitas nações que o consideraram injusto e discriminatório por promover a disjunção entre os cinco países com direito de possuir armas nucleares e todos os demais proibidos de obtê-las. (Wrobel, 1996, p.143). Entre os países hostis ao TNP encontrava-se o Brasil, que conseqüentemente foi incluído “[...] no grupo das nações supostamente desejosas de desenvolver armas nucleares (Idem, p.146)”.

As políticas interna e externa de sucessivos governos brasileiros do período militar foram vistas internacionalmente como uma maneira de permitir a aquisição de tecnologia nuclear. Wrobel (1996, p. 146) salienta que “motivações convincentes por detrás da presumida pretensão do Brasil de desenvolver seu aparato nuclear nunca foram evidenciadas, nem foi definido qualquer plano consistente de utilização de armas nucleares”.

Mesmo assim, a desconfiança foi reforçada quando o Brasil fortaleceu sua capacidade nuclear e industrial tecnológica, em meados da década de 1970, estabelecendo, na seqüência, com a Alemanha – em 1975 –, um Acordo para importação de equipamentos, tecnologia e know-how, suficientes para fabricar o ciclo completo do combustível nuclear. (Wrobel, 1996, p. 147). Com as suspeitas aguçadas, os EUA tentaram persuadir Brasil e Alemanha a suspenderem o acordo e não sendo atendidos, pressionaram outras nações a criar barreiras para a exportação de tecnologias nucleares sensíveis, o que acabou levando à criação da Comissão Zangger e do Grupo de Fornecedores de Londres. No entanto, tais medidas por parte dos Estados Unidos causaram um maior endurecimento da posição dos que consideravam o TNP discriminatório e injusto e que acreditavam na formação de um cartel nuclear. (Wrobel, 1996, p. 148).

No entanto, o Acordo Brasil - Alemanha fracassou e junto com ele o dispendioso projeto para construção de nove usinas nucleares. Além disso, a tecnologia alemã nunca funcionou devidamente no Brasil, incentivando o País a investir em tecnologia própria, o que para Wrobel (1996, p.148) constituiu a base inicial do que mais tarde fora chamado de *Programa Nuclear Paralelo (PNP)*. Sua denominação como “paralelo” se dava no sentido de distingui-lo em relação ao oficial, apesar de que, isto não significava que tenha sido levado a efeito sem a concordância do governo. Porém, seu controle ficava a cargo das Forças Armadas e não havia subordinação a nenhuma agência de salvaguardas, o que lhe conferia um caráter secreto.

O PNP, sob a direção do Almirante Othon Luiz Pinheiro da Silva, tornou-se relevante dada a percepção de que a almejada transferência de tecnologia de enriquecimento de urânio pelo processo conhecido como “Jet Nozzle” que deveria ser absorvida pela NUCLEOBRÁS, não seria praticável. Segundo Odete Maria de Oliveira (1998, p.12), enquanto alternativa ao fracassado programa civil de construção das usinas nucleares, o PNP evoluiu com notável sucesso no domínio da tecnologia de urânio enriquecido, apresentando, conforme a autora, os seguintes resultados: o Ministério da Marinha, junto ao Centro Experimental de Aramar, em Iperó (estado de São Paulo), atingiu em 1988, o índice de 20% de enriquecimento de urânio por ultracentrifugação; O Ministério do Exército, em Guaratiba, estado do Rio de Janeiro, construiu um reator experimental irradiado (REI), que apesar de seu inviável custo econômico de processamento, produzia plutônio – elemento chave para a construção da bomba nuclear; O Ministério da Aeronáutica realizou no Campo de Provas Militares da Serra do Cachimbo (estado do Pará), diversas perfurações, uma delas com 320 metros de profundidade, lembrando que também partiu da força aérea, na década de 1970, um projeto

de capacitação nuclear – Projeto Solimões – que pretendia testar a bomba atômica até 1990. (Oliveira, O.M., 1998, p.13-17). Além disto, civis da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) e oficiais da Marinha desenvolveram em conjunto um projeto para construção de um submarino nuclear, único projeto executado em âmbito governamental.

Relacionado a tal programa secreto estaria também o aquecimento da indústria bélica brasileira a partir de fins da década de 1970. De acordo com Saraiva (1992, p. 26) , neste período, Engesa, Avibrás e Embraer aceleraram seu ritmo de produção, encaminhando o Brasil rumo à independência militar. Em meados da década de 1980, o Brasil seria o maior exportador de blindados sobre rodas do mundo, o que foi contrariado por alguns jornais que afirmaram que o governo falseou esta imagem de solidez da indústria bélica afim de garantir impacto político. (Saraiva, 1992, p. 26).

Enfim, em seu conjunto, o PNP suscitou reações negativas de toda comunidade internacional, principalmente dos Estados Unidos e, por outro lado, da Argentina que também possuía um plano nuclear com vistas a garantir a hegemonia do País no entorno regional. O conflito com a Argentina se refletia na instabilidade regional que foi sendo parcimoniosamente resolvida desde o fim da década de 1970 até a década de 1990 – conforme já mostrado nos capítulos anteriores. Anos de negociações entre estes dois países resolveram, em parte, a questão no âmbito regional, edificando a confiança recíproca, mas deixaram lacunas nos âmbitos interno e multilateral até o governo de Sarney. Este, a despeito de discursar publicamente a favor da desnuclearização, resistiu em negociar com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), além de mostrar-se conivente com a dilatada participação dos militares na política nuclear brasileira. Sarney pareceu conluiado ao voluntarismo dos militares, já que, conforme indica Eliezer R. de Oliveira (1994, p.106), em

seu governo “o aparelho militar deixa de ocupar o centro do poder político para assumir uma função de tutela sobre o governo civil”. De acordo com o autor, o aparelho militar teve seu espaço mantido, sendo-lhe reservada a prerrogativa de influir nas decisões governamentais civis.(Oliveira, E.R.,1994, p.111). Isto, segundo ele, foi o resultado de um compromisso entre a Aliança Democrática e lideranças militares. Além disso, o autor mostra que a Constituição de 1988 – supostamente elaborada com o acompanhamento dos militares –, que foi promulgada no sentido de consolidar a democracia, acaba por manter legal o pleno exercício da função interventora pelas principais lideranças militares, devido à imprecisão com a qual se prescreve o “artigo 142”<sup>66</sup>. A constituição foi elaborada com o acompanhamento dos militares.

Em suma, houve a

[...]preservação da definição constitucional que garante ao aparelho militar o direito de intervir na ordem interna; - a indústria de armamentos seria igualmente preservada sob a orientação das Forças Armadas;- preservação do programa nuclear paralelo; - preservação da autonomia das Forças Armadas quanto à doutrina militar, à segurança nacional, à concepção estratégica e ao desenvolvimento tecnológico.(OLIVEIRA, E.R.,1994, p.111).

Orgulhando-se do patamar alcançado, o Presidente José Sarney, declarou a toda comunidade brasileira o alcance do ciclo completo do combustível nuclear:

Cientistas brasileiros da Comissão Nacional de Energia Nuclear conseguiram dominar a tecnologia de enriquecimento de urânio [...]. Este é um fato de

---

<sup>66</sup> O artigo 142 da Constituição diz que: “As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. Cf. BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília,1988,p.98.



maior transcendência na história científica do Brasil.(MINISTÉRIO DAS  
RELAÇÕES EXTERIORES,1987,p.31).

Como detalhado no segundo capítulo deste trabalho, o governo Sarney pertenceu a um momento de ocorrência de importantes transformações no âmbito do reordenamento político mundial. Porém, tais mudanças mostraram-se vultosas apenas na década seguinte. No tocante às relações com a Argentina, inclusive, podemos dizer que os passos dados durante a Presidência de Sarney foram imprescindíveis para a continuação de políticas construtivas no governo de Collor de Mello. Acreditamos, inclusive, que os objetivos de Sarney em relação à construção da confiança mútua com a Argentina caminharam no sentido de formação de um bloco de natureza mais política do que comercial. No entanto, os entraves enfrentados pela incipiência da democracia implantada, não permitiram que políticas mais complexas fossem firmadas entre os dois países. Até porque, a Argentina já havia passado por um processo de democratização dois anos mais cedo que o Brasil (1983) e ao contrário da redemocratização negociada entre civis e militares e tutelada pelos militares, ocorrida no Brasil, a Argentina extirpou os militares da cena política devido ao descrédito conferido às Forças Armadas daquele país após a derrota no conflito das Malvinas. As diferenças no processo de retorno ao governo civil entre os dois países, constituíram, assim um óbice à evolução de seu relacionamento, uma vez que na esfera decisória da Política Externa do Brasil – ainda influenciada por militares – tornava desnivelado o diálogo com a burocracia diplomática argentina.

Isto tenderia a prosperar com a eleição de Collor de Mello, governante que gera grandes expectativas de mudança a partir da enunciação de um projeto de modernização do

País que incluía também a modernização da Política Externa, que por seu turno, dependeria da reformulação da política nuclear e da correção dos erros do passado.

A reformulação das questões fundamentais para a paz e a segurança internacionais ocorridas após o fim da Guerra Fria – já detalhadas no Capítulo 3 –, na visão de autores como Wrobel (1996, p.144) estimularam mudanças no modo de muitas nações perceberem a necessidade e até a legitimidade de um regime de não-proliferação nuclear. “Assim, alguns países que a ele se opunham modificaram as políticas assumidas a respeito do regime de não-proliferação.” Como exemplo, o autor menciona a França e a China, que aderiram ao TNP em 1992 e a África do Sul que aderiu em 1991 e que também, em 1993, destruiu voluntariamente seu arsenal bélico.

Entretanto, não se pode dizer que isto aconteceu de maneira irrestrita no Brasil. É relevante o empenho brasileiro, a partir dos anos 1990, em se submeter às normas e regulamentos do regime de não-proliferação – como veremos adiante –, porém, o País continuou omitindo seu apoio ao TNP, prorrogado em maio de 1995, por tempo indeterminado por mais de 170 Partes Contratantes. Não aderir ao TNP significava rejeitar aquilo que após 25 anos de existência provisória, desde a sua entrada em vigor em março de 1970, seria “a pedra fundamental do regime de não-proliferação nuclear.”(WROBEL, 1996, p.143)

Além disso, embora tivesse sido seu idealizador e tivesse assinado e ratificado o Tratado de Tlatelolco [...], apenas em 1994, o Brasil retirou suas ressalvas para se tornar uma Parte Contratante.” (Wrobel, 1996, p.146).

A despeito de tal resistência, assim que Collor assumiu a Presidência, esforçou-se para fazer do País, um importante interlocutor nos assuntos de Segurança Internacional,

levando a efeito históricas transformações na política nuclear que cingiram as circunferências nacional, regional e internacional, afim de melhorar a imagem do Brasil e sobremaneira, tornar-se mais confiável aos olhos dos Estados Unidos.

No plano interno, Collor determinou, em março de 1990, a instituição do Grupo de Trabalho sobre o Programa Nacional de Energia Nuclear (GT-Pronem). Coordenado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), o grupo visou estudar a situação das atividades nucleares no país com vistas à proposição de uma nova legislação. Após quatro semanas de intensas discussões entre representantes das Forças Armadas, Secretaria de Assuntos Estratégicos, Itamaraty, Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) e observadores de entidades civis, o Grupo elaborou um relatório final descrevendo suas conclusões.<sup>67</sup>

**No relatório, o grupo fez questão de mencionar a importância de grupos e comissões anteriores que se destinaram a estudar as atividades nucleares do País,**

---

<sup>67</sup> O grupo foi instituído segundo o Decreto nº 99.194, de 27/03/90, iniciando seus trabalhos em 16/04/90 e encerrando em 27/06/90. “ Visou a estudar a situação das atividades nucleares do País, tanto no setor industrial quanto no setor científico e tecnológico, e a propor medidas resultantes de tal exame.” Na primeira fase da discussão, os órgãos governamentais ligados à atividade nuclear apresentaram seus programas, metas, realizações e problemas. Tais exposições contaram com a participação das principais entidades não governamentais interessadas no tema: Associação Brasileira para o Desenvolvimento das Atividades Técnicas e Industriais na Área Nuclear (ABDAN), Associação Brasileira de Desenvolvimento de Indústrias de Base (ABDIB), Associação Brasileira de Energia Nuclear (ABEN), Associação Brasileira de Direito Nuclear (ABDN), Centro de Energia Nuclear na Agricultura da Universidade de São Paulo (CENA/USP), Clube de Engenharia, Coordenação de Programas de Pós-Graduação em Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPE/UFRJ), Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Rio de Janeiro (CREA/RJ), Federação Nacional de Engenheiros (FNE), Sociedade Brasileira de Física (SBF), Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), Sociedade Brasileira de Planejamento Energético (SBPE) e Sociedade Brasileira de Proteção Radiológica (SBPR). Na segunda fase, o Grupo, acompanhado de representantes das entidades interessadas, visitou as seguintes instalações: Nucleobrás Equipamentos Pesados (NUCLEP), em Itaguaí, Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto (CNAEA) em Angra dos Reis (usina Angra I em operação, e obras das usinas Angra II e III), todas as unidades do Complexo Industrial de Rezende das Indústrias Nucleares do Brasil (INB), Instalações do Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares de São Paulo (IPEN) e da Coordenadoria de Projetos Especiais do Ministério da Marinha (COPESP), em São Paulo, Centro Experimental Aramar, em Iperó, e o Complexo Industrial de Poços de Caldas (CIPC) da Urânio do Brasil, em Caldas.

declarando considerar o teor de seus relatórios.<sup>68</sup> Também foi enfatizada a determinação constitucional que prevê que “toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional”.<sup>69</sup> (GT- Pronen, 1990, p.4).

Em linhas gerais, as considerações tecidas pela grupo giraram em torno da necessidade de um projeto autônomo nacional de energia nuclear.

No setor industrial, a energia nuclear deveria complementar, associada à energia térmica convencional, a produção de energia hidráulica, de modo a atender a demanda nacional. Para tanto, o grupo sugeriu a continuidade do processo de aquisição de tecnologia para este tipo específico de central energética. (GT- Pronen, 1990, pp.7-9). Além disto, foi prevista a operação da usina de Angra II para o ano de 1996 e a implantação de Angra III entre os anos 1993 a 2005. De acordo com o grupo, o período de 2000 a 2010 seria

---

<sup>68</sup> Foram sublinhados os trabalhos da Comissão de Avaliação do Programa Nuclear Brasileiro (Comissão Vargas) de 1986 e Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) de 1988. (GT Pronen, 1990, p.3). Em 16 de maio de 1988, uma portaria interministerial n.º 48, da Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional, criou o (GTI) com finalidade de propor medidas para a viabilização econômica da conclusão de Angra 2 e 3. “Neste grupo todas as partes envolvidas foram incluídas o que não acontecera antes com a Comissão Vargas, onde não havia participação de membros do Ministério da Fazenda e Secretaria de Planejamento da Presidência da República. Os estudos do GTI foram sumarizados na Exposição de Motivos Interministerial n.º 7 de 31/08/88, determinando: a inviabilização da construção das usinas de Angra 2 e 3. [...] Como consequência do trabalho do GTI, o Presidente da República sancionou o Decreto-Lei 2464 de 31/08/88 que modificava integralmente a estrutura do setor nuclear brasileiro. As principais mudanças determinadas pelo decreto foram: extinção da NUCLEBRAS; Criação das Indústrias Nucleares Brasileiras, INB; Transferências do controle de todas as atividades do antigo Grupo NUCLEBRAS para a CNEN, com exceção daquelas relativas à construção de Angra 2 e 3; Transferência da NUCLEN para a ELETROBRAS, entre outras. A NUCLEBRAS foi transformada nas Indústrias Nucleares Brasileiras, controlada pela Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN, englobando as funções do ciclo do combustível nuclear desde a mineração, passando pelo enriquecimento e atingindo a fabricação do combustível nuclear. [...] Cf. em: [mphp.org/nuclear](http://mphp.org/nuclear). Acesso em 14/02/2005

<sup>69</sup> “A necessidade de formular tal Política foi reconhecida na Lei n.º 4.118 de 27/08/62, que em seu artigo. 1.º, parágrafo único, dispõe que “compete ao Poder Executivo orientar a Política Nacional de Energia Nuclear”, e na Lei n.º 7.781, de 27/06/89, cujo art. 2.º, inciso I, dispõe que “compete a CNEN colaborar na formulação da Política Nacional de Energia Nuclear”. (GT- Pronen, 1990, p.4)

caracterizado pela transição da hidroeletricidade para a termoeletricidade.<sup>70</sup> (GT- Pronen, 1990, p. 11).

Referindo-se à concretização de tais expectativas, surge no relatório a primeira menção à necessidade de conquista de autonomia no desenvolvimento de tecnologia nuclear, como mostra o excerto abaixo:

A necessidade de geração nuclear deverá ser satisfeita preferencialmente através de centrais de projeto nacional, com acentuada participação da indústria e das firmas de engenharia brasileiras. (GT-Pronen, 1990, p.12)

Ademais, o grupo considerou conveniente que o País mantivesse pesquisas avançadas na área de construção de reatores nucleares rápidos à urânio-plutônio e urânio-tório. E sendo assim, o relatório enfatiza o objetivo de atender a demanda nacional com o “máximo grau de autonomia tecnológica possível”. Nas palavras do grupo, “a necessidade de combustível para reatores construídos com tecnologia nacional motivou, em face das limitações do mercado internacional, a busca do domínio do ciclo do combustível de forma autônoma. (GT- Pronen, 1990, p.37).

No entanto, apesar de apoiar a continuidade do programa nuclear, o grupo defende que a partir de então, ele se submeta ao auspício de entidades civis, ao contrário do Programa dito paralelo. Uma ressalva pontuada, porém, diz respeito à garantia do sigilo industrial e tecnológico.<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> Não compõe nosso objetivo discutir as questões energéticas, tampouco descrever os rumos tomados na construção das usinas mencionadas.

<sup>71</sup> Ou de acordo com o relatório “O grupo sugere, assim, a adoção de modelo que a seu ver atenderia às necessidades de assegurar o controle civil das atividades no campo nuclear, de propiciar transparência resguardando o sigilo industrial e tecnológico, e garantir a efetiva regulamentação, aqui considerada também as ações normativas e fiscalizadoras.” (GT- Pronen, 1990, p.52).

Entretanto, o documento deixa-nos uma dúvida em relação à transparência das esferas decisórias da política nuclear no trecho em que diz: “este relatório será submetido à Presidência da República, sendo apresentado apenas parcialmente ao Congresso, sob a forma de informações complementares ao documento que está tramitando nele.” (GT-Pronen, 1990, p.4). Isto indica que mesmo que os objetivos de democratização e abertura da política nuclear tenham sido alcançados no âmbito do debate, podem não ter orientado o processo da decisão, uma vez que o fato de o relatório estar restrito ao Presidente da República pode significar a permanência do núcleo decisório no Poder Executivo.

Além disso, de acordo com o relatório do Grupo, o Conselho Deliberativo seria composto por duas Câmaras a saber: Câmara de Pesquisa e Desenvolvimento (CP&D) e Câmara Salvaguardas, Radioproteção e Segurança Nuclear (CSRSN). De forma geral as duas Câmaras contariam com representantes dos seguintes órgãos: Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Saúde; Ministério do Trabalho e Previdência Social; Estado-Maior das Forças Armadas; Secretaria do Meio Ambiente; Secretaria da Ciência e Tecnologia; presidente da Comissão Nacional de Energia Nuclear; comunidade científica; dois membros da sociedade civil; Ministério da Marinha; Ministério do Exército, Ministério da Aeronáutica.(GT- Pronen, 1990, p.56)

A presença das Forças Armadas tanto nos conselhos deliberativos, quanto nos institutos incorporados pela CNEN, conforme mostra o relatório (GT-Pronen, 1990, p.3), suscita-nos uma incerteza no tocante à efetiva subordinação do programa nuclear pelos civis, o que, no entanto, seria uma das principais metas da nova política nuclear de Collor. A subordinação da CNEN, pela SAE – órgão que substituiu com contorno civil o antigo Serviço

Nacional de Informações (SNI) de caráter militar, também é um indício da participação dos militares na decisão final.<sup>72</sup>

Reparamos atentamente, em particular, em duas menções feitas pelo relatório: uma sobre a Cooperação Internacional e outra especificamente, sobre a Cooperação com a Argentina.

Sobre Cooperação Internacional, o grupo aconselhou a Manutenção dos Compromissos Internacionais, recomendando a ativa participação do Brasil no foro da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) e a continuidade da cooperação com a Alemanha, levando em consideração o alcance de uma nível satisfatório de transferência de tecnologia permitido por esta relação. No âmbito da AIEA, o grupo salienta a necessidade de fomentar a transferência de tecnologia e a evolução do conhecimento relativo à segurança nuclear. (GT- Pronen, 1990, p.63).

Relatamos abaixo a importância atribuída pelo grupo à cooperação internacional:

[...] o Grupo salientou a importância de que se reveste a cooperação internacional no campo nuclear, em bases construtivas e de respeito mútuo, e indicou que o Brasil deve buscar, de forma positiva, explorar as oportunidades que se ofereçam para o aprofundamento e intensificação de iniciativas conjuntas nas diversas áreas. Os acordos de cooperação no campo dos usos pacíficos da energia nuclear que o Brasil mantém com diversos países constituem o marco consolidado a partir do qual deve ser ampliada a cooperação sobretudo com países em estágio de desenvolvimento brasileiro, nesta área. Atendidos os necessários controles nas exportações, as possibilidades de comércio de instrumentos e materiais nucleares de entendimento para transferência mútua de tecnologia com estes países devem ser mantidas em perspectiva. (GT-Pronen, 1990, pp.66-67).

---

<sup>72</sup> Isto denota que as mudanças empreendidas por Collor no que toca à restrição da presença militar na tela política, já detalhadas no terceiro capítulo, podem ter atendido, em primazia, aos seus objetivos de recomposição da imagem do País perante a comunidade internacional, mas não significa que tenham se efetivado enquanto completa subordinação dos militares pelos civis.

A importância da cooperação com a Argentina, segundo o relatório, reside no potencial de complementaridade científico-tecnológica e industrial, além de “assegurar o fortalecimento de mecanismos voltados para o desenvolvimento econômico, a confiança recíproca e a segurança”.(GT-Pronen, 1990, p.64). Além disto,

O grupo registrou como particularmente relevante o prosseguimento regular e a ampliação dos trabalhos do Comitê Permanente bilateral sobre o assunto, em suas reuniões periódicas. O Comitê deve manter função de foro central dos entendimentos bilaterais na área nuclear e acolher de modo integrado e sistemático as iniciativas relevantes dos variados setores interessados na cooperação. (GT-Pronen, 1990, p.65)

No entanto, o grupo observa que examinando-se as perspectivas de desenvolvimento do conhecimento científico e tecnológico no campo nuclear, a cooperação não apresentou o dinamismo esperado, afirmando que ela foi mais modesta “do que a via dos esforços internos”. Segundo o relatório, a determinação interna de desenvolvimento autônomo não é compatível com as restrições internacionais ao fluxo de conhecimento e equipamento dentro do campo nuclear e ao desenvolvimento de tecnologias de ponta que se dão sob o pretexto de se impedir a propagação de materiais de potencial utilidade bélica. (GT-Pronen, 1990, p.65). É a partir deste ponto do relatório que o Grupo apresenta suas ressalvas aos regimes de não-proliferação. Se no início do relatório, o grupo pontuou a importância de respeitá-los, ao seu fim, ficam claras as conclusões acerca de suas desvantagens, conforme expõem os trechos a seguir:

[...] as discussões do Grupo concluíram pela reafirmação do caráter discriminatório e desequilibrado dos chamados “regimes de não-proliferação” do plano internacional, que têm resultado, no mais das vezes, no cerceamento do desenvolvimento científico e tecnológico para legítimos



fins civis nos países em desenvolvimento, sem coibir, em contrapartida, o contínuo acúmulo e aperfeiçoamento de arsenais nucleares. (grifo nosso)

Ademais, a experiência internacional comprovou que os referidos “regimes de não-proliferação” não trouxeram benefícios palpáveis aos países em desenvolvimento que eles aderiram.(grifo nosso). A transferência de tecnologia prometida pelos países mais avançados viu-se frustrada, na prática, por legislações internas e disposições unilaterais desses últimos, muitas vezes em flagrante contradição com as obrigações internacionais assumidas.

Nesse sentido, o Grupo concluiu pela inaceitabilidade (grifo nosso) de uma situação em que um círculo restrito de países se arvora em árbitro autônomo da moralidade internacional e censor da difusão do conhecimento. (GT-Pronen, 1990, pp.65-66)

O Grupo sublinhou o compromisso soberano e incontestável assumido pela nação brasileira, através de sua Constituição, nos termos de que, “toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional e reiterou que cabem ao Governo e à sociedade brasileira decidirem as medidas apropriadas para a fiel observância desse preceito. (GT-Pronen, 1990, pp.66-67)

Tivemos, portanto a impressão de haver se estabelecido como prioridade no debate sobre a revisão do programa nuclear brasileiro, o alcance da autonomia nacional no que toca ao desenvolvimento da tecnologia nuclear, o que contornou as conclusões afirmativas do grupo no concernente à manutenção dos programas tecnológicos desenvolvidos pelo antigo Programa Militar. O rigor das novas imposições das agências de salvaguardas, porém, conscientizou o grupo sobre a necessidade de estar em dia com os regimes de não-proliferação, no entanto, sem abandonar a preocupação com o caráter discriminatório e cerceador dos mesmos.

A cooperação com a Argentina é mencionada como uma prática de complementaridade, que faz frente à constrição exercida pelas potências nucleares. Porém, na ordem do discurso, o desenvolvimento econômico figura antes da confiança recíproca.

No entanto, a conclusão das discussões do GT-Pronen não cessou o debate doméstico sobre os futuros rumos das atividades nucleares, tampouco sobre o polêmico Programa Nuclear Paralelo. O Congresso Nacional prolongou as investigações acerca daquele programa por meio da instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI).<sup>73</sup> Tal CPI, no entanto, concluiu que o PNP não exercia atividades ilegais, uma vez que estavam baseadas em leis e regulamentos pertencentes à legislação em vigor no período, a qual incluía também o decreto secreto. (Relatório Final da CPI. Apud Simões, 2001, p.104). Ademais, de acordo com Simões,

As principais conclusões do relatório final da CPI, elaborado pelo Senador Severo Gomes que foi seu relator, revelavam que os resultados obtidos pelo Programa Nuclear Autônomo, através do esforço das Forças Armadas e da CNEN, eram tão significativos para a pesquisa nacional ao colocar o Brasil no status quo de país independente no setor nuclear, que não somente a tecnologia brasileira deveria ser protegida, como também os estudos no setor deveriam ser incentivados. (Simões, 2001, p.104).

Assim, há uma indicação de que neste sentido, a opinião do Congresso Nacional representado por esta CPI não destoou das considerações formuladas no âmbito do Executivo pelo GT-Pronen, ou seja, corroborou a importância dos logros obtidos no setor nuclear e incentivou a continuação de pesquisas para desenvolvimento de tecnologias neste campo. No entanto, conforme aponta Simões (2001, p.104), houve reivindicações por parte do Congresso

---

<sup>73</sup> A comissão criada pela resolução do Congresso Nacional 001/90 de 19/04/90 por requerimento da Deputada Anna Maria Rattes (PSDB-RJ) foi integrada por 11 deputados (Lúcia Vânia, Luis Alberto Rodrigues, Rita Camata, Arnaldo Prieto, José Jorge, Anna Maria Rattes, Luiz Salomão, Flávio Rocha, João de Deus Antunes e Waldir Campelo) e 11 senadores (Severo Gomes, Mansueto de Lavor, Márcio Lacerda, Marcondes Gadelha, Carlos Lyra, Márcio Berezoski, Mário Covas, Nelson Wedekin, Albano Franco, Carlos de Carli e Gérson Camata). A instalação da CPI se deu em 07/06/90, sendo seus depoentes: Almirante Maximiano da Fonseca, General Danilo Vneturini, Rex Nazaré Alves, Renato Archer, Almirante Othon Luiz Pinheiro da Silva, José Luiz Santana de Carvalho, José Goldemberg e Pedro Paulo Leoni Ramos. Cf. RCN 00001/1990 de 19/04/1990 Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/pls/prodasen/PRODASEN> Acesso em 30/05/2005

por maior uma participação parlamentar na decisão sobre política nuclear, bem como pela obtenção de uma maior garantia do controle civil sobre atividades nucleares, a qual seria obtida pela criação de uma Comissão Mista para Assuntos Energéticos e Nucleares (CMPAEN).

Entretanto, conforme o relato da autora, há dois pontos principais da CPI que divergem da opinião do Executivo: 1-) a ratificação de acordos internacionais e 2-) aprovação do projeto de lei 2.501/92, que dispunha sobre a nova Política Nacional de Energia Nuclear. Quanto ao primeiro ponto, o desentendimento girou justamente em torno do Acordo assinado com Argentina para Uso Exclusivamente pacífico da Energia Nuclear – também conhecido como Acordo de Guadalajara – que embora tenha sido ratificado antes da conclusão da CPI, recebia manifestação contrária da Comissão de Defesa Nacional do Congresso, por prever a subordinação dos dois países às salvaguardas da AIEA.(SIMÕES, 2001, p.108).<sup>74</sup> A respeito do outro ponto destacado, a autora disse que não houve maior andamento da lei 2.501/92 até o momento em que pôde constatar, não havendo, portanto, implementação da nova política nuclear. Buscamos a Legislação Infraconstitucional da Câmara dos Deputados e verificamos que até hoje a lei encontra-se arrolada junto aos dispositivos sujeitos à regulamentação.<sup>75</sup>

Vê-se, portanto, que a adesão aos regimes de não-proliferação, tema defendido de forma positiva no discurso do Ministério das Relações Exteriores não contou com um consenso no âmbito do legislativo.<sup>76</sup> Por outro lado, voltando ao que consideramos mais

---

<sup>74</sup> Segundo Simões, a ratificação do Acordo recebeu no Congresso 18 votos contra, 02 a favor e 02 abstenções. (Simões, 2001, p.108).

<sup>75</sup> Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/infdoc/html/leginfra/Artigo1920>. Acesso em janeiro de 2006.

<sup>76</sup> No plano multilateral, no qual também se enquadram alguns dos entendimentos acima ilustrados, o Brasil aderiu ao Regime de Tecnologia de Mísseis (MCTR) e ao Grupo de Fornecedores Nucleares. Apesar de ter idealizado o Tlatelolco e participado de uma atividade conjunta com a Argentina para a revisão mesmo, o Brasil só o ratificou em 1994. E quanto ao TNP, permaneceu a oposição ao mesmo, sob o argumento de que as implementações acima

relevante, os acordos implementados com a Argentina, considerados por nós como consolidativos da confiança mútua entre os dois vizinhos, exatamente por sepultar as desconfianças quanto aos objetivos do desenvolvimento de tecnologia nuclear, não foram apreciados de forma unânime pelo Congresso.

Portanto, tanto as mudanças na política nuclear nacional como as acordos firmados com a Argentina dependeram da palavra final do Executivo, atendendo aos interesses do Ministério das Relações Exteriores que visavam causar impacto positivo em toda a comunidade internacional.

Os entendimentos com a Argentina representaram as atitudes mais louváveis no tocante ao alcance da credibilidade externa, constituindo uma forma indireta de o Brasil respeitar aos novos preceitos de segurança internacional e uma forma direta de aquisição de uma promissora parceria com seu vizinho, ainda que a última não figurasse como objetivo precípua.

Como já distinguimos no capítulo anterior, enquanto que os documentos assinados na década de 1980 previam apenas um compromisso de ambos os países no que tange à utilização de materiais nucleares estritamente para fins pacíficos, não contando com medidas mais severas de inspeção e controle, os atos da década de 1990 tornaram-se mais elaborados e explicitavam a vontade de alcance de um patamar internacional. Foram criados sistemas mais rígidos de inspeção, como o SCCC; Foi criada a ABACC no intuito de melhor operacionalizar o controle e por fim, foram se estabelecendo contatos com a AIEA no sentido

---

mencionadas eram suficientes para comprovar a quaisquer instâncias, o objetivo pacífico da ciência nuclear brasileira. Ademais, o Brasil justificava que tais instrumentos seriam mais eficazes que o próprio TNP, na medida em que este não possuía mecanismos eficientes de controle e inspeção de materiais nucleares. Como aponta Wrobel (1996, p.145), a ineficácia do TNP foi levantada desde a descoberta, após a Guerra do Golfo de um programa nuclear

de que ela passasse a avaliar juridicamente o funcionamento do esquema de transparência.<sup>77</sup>

O avanço foi, então, traduzido, pelo fato de que desde então, seria uma Agência Internacional, dotada de prerrogativas globais, que aplicaria as salvaguardas para o uso pacífico da tecnologia nuclear.

Acreditamos que o fato de as relações do Brasil com a Argentina demonstrarem obediência aos Estados Unidos, por meio da AIEA, não refletem um estado de resignação da Política Externa brasileira. Ao contrário, conjecturam o ardil brasileiro de conciliar os interesses nacionais às condicionalidades externas. As pesquisas para desenvolvimento da tecnologia nuclear – um dos alicerces da economia no governo Collor – estariam, a partir da assinatura destes documentos, asseguradas, sem, no entanto, causar desconfianças aos vizinhos brasileiro-argentinos, tampouco sobressaltar a comunidade internacional. Além disto, o fato de o Brasil subordinar suas atividades bilaterais com a Argentina à AIEA, descontrai as pressões exercidas sobre o Brasil para que ele aderisse ao TNP.

Portanto, supomos que os documentos assinados com Argentina no âmbito da AIEA não representaram nem a subordinação do Brasil em relação aos Estados Unidos<sup>78</sup>, nem a firme proposição de uma cooperação com a Argentina. Como veremos mais adiante a relação do Brasil com a Argentina não atingiu os pressupostos principais de uma política cooperativa. No entanto, o ambiente de confiança mútua foi configurado, se refletindo em toda a América Latina e repercutindo positivamente em todo o globo como uma consequência premeditada.

---

secreto do Iraque – país membro do TNP – e a ameaça que fez a Coréia do Norte de se retirar do tratado. Além disto, o Brasil alega que a própria Constituição garante o uso estritamente pacífico da energia nuclear.

<sup>77</sup> Tais mecanismos encontram-se especificados no terceiro capítulo.

<sup>78</sup> Como defende Bandeira (2004, p.57): “o Brasil [...] cedeu à pressão dos Estados Unidos para que renunciase a qualquer ambição de autonomia em questões de caráter estratégico. Para o autor, os entendimentos com a Argentina são indícios da subjugação brasileira aos regimes de não-proliferação.

Assim, o estreitamento dos vínculos no campo da Segurança Internacional entre Brasil e Argentina, deu-se como indica Vaz, de forma instrumental, ou em suas palavras,

as posições brasileiras refletem uma preocupação secundária com os aspectos militares e de segurança, possuindo um caráter instrumental para o restabelecimento da credibilidade e da confiabilidade do País, notadamente no tocante à transferência de tecnologias sensíveis importantes para a modernização e inserção internacional. (VAZ, 1993, p.3)

O autor acredita que a partir da década de 1990, o Brasil se esforça para se tornar um locutor confiável no concernente às questões de segurança, de forma que as convergências com alguns regimes convertam-se em possibilidades de modernização de seu sistema produtivo e de reaparelhamento e modernização das Forças Armadas, por meio da troca de tecnologia. (VAZ, 1993, p.8). Entretanto, isto não significa a alteração das posições defendidas há tempos nos foros multilaterais.(VAZ, 1993, p.10). Além disto, preocupado com os seletivos controles de exportação, advindos das novas concepções pós Guerra Fria e sabendo que seria alvo prioritário do controle de armamentos por seu passado nuclear, o Brasil decidiu concordar com os mecanismos que regem o intercâmbio e o comércio de tecnologias sensíveis, centrando, no entanto, seus esforços, nas iniciativas bilaterais que refletissem em toda a região – como as firmadas com a Argentina. De acordo com Vaz (1993, p.13), isto se dá porque

[...] A flexibilidade e a convergência entre as possibilidades de entendimento nos níveis distintos apresentam-se como fundamentais para que países como o Brasil possam atuar de forma positiva em relação às questões de segurança e desarmamento, uma vez que seus interesses imediatos quanto à segurança se acham cada vez mais estreitamente vinculados à segurança de seus vizinhos no contexto regional, no que a possibilidade de iniciativas bilaterais ou regionais voltadas para o fortalecimento da confiança recíproca se mostra mais promissora. Além disso, o poder de barganha do País isoladamente é

reduzido para confrontar as questões de congelamento de poder [...]. (VAZ, 1993, p.13)

Ou seja, as políticas conjuntas com a Argentina, mesmo que não tenham evoluído para uma política cooperativa institucionalizada, redundam em uma situação de equilíbrio e estabilidade regionais, importante num cenário no qual não existem fronteiras para as ameaças à paz.

Enfim, o posicionamento do Brasil perante aos regimes de não-proliferação durante o governo Collor revelou a instrumentalização dos ajustes brasileiros realizados ao preceitos de segurança internacional ditados pelos Estados Unidos após o fim da Guerra Fria. Apesar da pressão exercida pelos Estados Unidos sobre o Brasil, e apesar deste último acatar sem precedentes os ditames dos primeiros em alguns aspectos da política interna e externa, como por exemplo, os econômicos, o Brasil agiu de forma ponderada na questão da não-proliferação. Sua adesão ou não aos regimes e normas obedeceram a um cálculo de custos e benefícios. Apesar de ter reconhecido a importância de convergir com as novas tendências da segurança internacional, o Brasil percebeu que não haveria uma justa troca de tecnologia, que seu peso na participação das decisões internacionais não seria alterado em seu benefício caso cedesse e que sem o desenvolvimento autônomo nacional, dificilmente teria acesso a tecnologias importantes ao seu progresso econômico.

Fica implícito que articulando um sistema bilateral de troca de informações, revestido por um sistema de controle sobre materiais nucleares, Brasil e Argentina tornaram-se cúmplices do encobrimento de seus programas nucleares que permitiria o progresso

econômico a cada um, além de gozarem das vantagens de uma relação baseada na confiança recíproca.<sup>79</sup>

O lado positivo é que abrindo um ao outro seus segredos nucleares, o modelo de equilíbrio de poder baseado na dissuasão estratégica – característico do período bipolar – cedeu definitivamente lugar a um equilíbrio baseado na confiança mútua.<sup>80</sup> Por outro lado, é lamentável não constatarmos que este parcimonioso processo de construção e consolidação da confiança recíproca não redundou na institucionalização de uma cooperação em Defesa e Segurança Internacional.<sup>81</sup>

---

<sup>79</sup> Restam-nos algumas dúvidas quanto ao caráter belicoso ou não destes programas nucleares, ou seja há indícios de que por meio de seus mecanismos de confiança, Argentina e Brasil pudessem ser cúmplices no desenvolvimento da bomba nuclear. À título de curiosidade, no dia 29 de Agosto de 2005, o jornal O Globo, divulgou uma entrevista feito com o Presidente da Comissão Nacional de Energia Nuclear no governo Collor, José Luiz Santana, na qual ele declarou que o Brasil, nos anos 90, esteve muito próximo da construção da bomba nuclear. Segundo Santana, as peças chegaram a ser fabricadas e o urânio enriquecido foi obtido por meio de um acordo bilateral com um país, cujo nome não quis revelar. Levaram-se sete meses até o processo de montagem do processo de construção da bomba fosse concluído. Para a Folha de S. Paulo, Santana declarou que o teste do artefato nuclear estava marcado para o final do ano de 1990. O Globo, 29 de Agosto de 2005, O País; Folha de S.Paulo, Brasil, 29 de Agosto de 2005. Apud Informe Brasil 182. Observatório Cone Sul de Defesa e Forças Armadas. Disponível em: <<<http://observatorioconosur.com.ar>. Além disto, Redick (1995,p.11, tradução nossa) diz que entre 1990 e 1991, o Brasil desenvolvia tecnologia para construir um submarino nuclear de amplo potencial para aplicação militar, porém ele não acredita que depois de firmados diversos atos de confiança mútua, Brasil e Argentina tenham mantido o objetivo e construir a bomba. Para o autor, tratou-se de uma ilusão de independência nuclear que foi abandonada tanto pelo Brasil quanto pela Argentina, tendo em vista a situação econômica e a pressão dos Estados Unidos que limitavam tais interesses. Disponível em: <<<http://stimson.org/wmd/pdf/redick.pdf>. Acesso em 15/07/2005.

<sup>80</sup> Segundo Morgenthau (2003, p.322), “o equilíbrio de poder e as políticas traçadas para preservá-lo não são apenas inevitáveis, mas são também um elemento estabilizador essencial em uma sociedade de nações soberanas.” Na visão do teórico, há dois padrões de disputa pelo poder no cenário internacional: a oposição direta e a competição. O equilíbrio internacional é obtido ou pela redução “do prato mais pesado ou pelo aumento do peso do mais leve”. A aplicação da teoria do equilíbrio de poder nas relações Brasil-Argentina é realizada em Mello, L. I. (1996). Em relação à estratégia de dissuasão, Aron (2002, p.509) explica que assim como “a possibilidade de receber uma punição dissuade a criança de rasgar as folhas do pai”, a atitude dissuasória pode estar presente entre duas nações – soberanas e armadas – na ausência de uma ameaça explícita. Desta forma, Brasil e Argentina teriam abandonado o modelo do equilíbrio regional pela lógica da dissuasão característico do padrão de contenção de forças da Guerra Fria – ou seja, a certeza de não agressão estava na crença mútua de que ambos países se esforçavam para superarem um ao outro na manutenção de aparatos bélicos – para a lógica da confiança mútua, ou seja – a certeza de não agressão pela transparência e troca de informações no tocante ao desenvolvimento nuclear de ambos os países.

<sup>81</sup> Para Saint-Pierre, uma política cooperativa em Defesa e Segurança Internacional entre Brasil e Argentina representaria “um alcance extraordinário porque: 1-) eles juntos constituem o “núcleo duro” do Mercosul; 2) sua aliança estratégica obteria uma “densidade defensiva” insólita na região; 3) na ordem da dissuasão teria uma eficácia incontestável em relação a seus vizinhos; 4) o Brasil faz fronteira com todos os países sul-americanos (menos Equador e Chile) participando de quase todos os tratados e atos dessa parte do continente, dando desse modo, uma projeção sub-



Por fim, os Acordos implementados entre Brasil e Argentina foram importantes para o Brasil, na medida em que a comunidade internacional percebeu a mudança do perfil nacional relativo à política nuclear brasileira e à participação do País em regimes de não-proliferação. Em consequência, Brasil e Argentina puderam gozar dos benefícios destas medidas, sem contudo, que elas fizessem parte de um projeto comum de cooperação.

#### 4.2-) Desdobramentos do processo de consolidação da confiança mútua brasileiro-argentina: encontros e desencontros

Pudemos observar a partir do segundo capítulo que as reconfigurações do cenário internacional após a distensão que culminou no Fim da Guerra Fria, despertaram no Brasil e na Argentina a consciência de que era preciso somar forças para minimizar os efeitos da discriminatória dinâmica internacional liderada, a partir de então pelos Estados Unidos. Como argumentamos, as relações Brasil-Argentina, na fase representada pela construção da confiança mútua (1985-1989), estiveram imbuídas de objetivos político-estratégicos, que, por sua vez envolviam interesses econômicos. Ou seja, por meio da parceria estabelecida, objetivou-se melhorar a inserção não apenas dos dois países, mas de toda a América Latina, sanando as mazelas causadas por uma década inteira de crise.

Podemos dizer que Collor pegou carona nas políticas fundadas por Sarney, deturpando, porém, seus objetivos de acordo com seu próprio programa político que estava

---

continental a essa cooperação estratégica; 5) essa densidade defensiva funcionaria como um “centro gravitacional estratégico” de enorme poder na América do Sul, atraindo um a um os demais países a se integrar nessa cooperação para poder resolver dissuasivamente, pela negociação os problemas específicos dos sul-americanos que ameaçam ou possam ameaçar a paz e a tranquilidade nesta parte do continente, sem a intervenção de potências extra regionais (SAINT-PIERRE, 2000, p.20).

relacionado ao que o Presidente pensou se tratar de uma proposta de Modernização política segundo as necessidades conjunturais.

Collor contou com um ambiente de maior estabilidade democrática que seu antecessor, lançando mão de políticas de rompimento com o ideal de nacionalismo e desenvolvimento autônomo e por fim, estabelecendo o Mercosul. Ou seja, o palco estava montado para que o processo de integração se tornasse protagonista na história brasileiro-argentina dos anos 90. Associando a assinatura do Tratado de Assunção à fixação de complexos mecanismos de consolidação da relação de confiança mútua entre Brasil e Argentina, e às novas conjunturas nacionais marcadas pela estabilização da democracia e por um suposto afã cooperativo, as expectativas quanto à formação de um sólido empreendimento regional que teria os dois vizinhos como articuladores, foram reforçadas. Porém, a despeito de tantos avanços, alguns fatos parecem esboçar um novo capítulo de contra-sensos no relacionamento entre os novos amigos.

Em primeiro lugar, cabe dizer que Collor adaptou o processo de integração econômica às condições impostas pelo denominado *Consenso de Washington*. Desta forma, o Mercosul tornou-se um importante instrumento de liberalização econômica, ao invés de representar um suporte para a garantia dos interesses nacionais. Como sugere Bandeira (2004, p.62), o Mercosul “refletiu o espírito mercantilista e livre-cambista da época”, tornando-se um “ensaio para a liberalização geral do comércio, de conformidade com a ideologia neoliberal e livre-cambista dos governos de Collor e Menem. O chanceler Celso Lafer (Apud Bandeira, 2004, p.63), declarou em Assembléia Geral da ONU, em 21 de setembro de 1992 que “as dificuldades inerentes ao processo de liberalização comercial não deveriam conduzir a uma opção por ‘blocos regionais fechados’”. Collor transformou o escopo primordial do regionalismo nascido na

década de 1980, uma vez que suplantou o ideal centrado em uma política conjunta de inserção regional por um exercício de liberalização que melhoraria a dinâmica do comércio mundial.<sup>82</sup> Ademais, com exceção das relações comerciais no âmbito do Mercosul – as quais dependeram muito mais de acordos aduaneiros do que de políticas econômicas conjuntas – , Brasil e Argentina conduziram sua Política Externa sem muita sintonia, primando não pelo bloco, mas pelo que definiam como metas estatais particulares.<sup>83</sup> São dissonantes as visões acadêmicas acerca da responsabilidade atribuída a um ou outro ator na descaracterização do sentido primordial do Mercosul. Por exemplo, para Coelho (In:Guimarães, 2003, pp.134-135), o Brasil não se contentava com a integração puramente comercial, já a Argentina usava o Mercosul para conquistar o mercado brasileiro. Entretanto, na visão de Cervo, é plausível que a Argentina desejasse

[...] dar passos ousados rumo a uma integração horizontal e vertical, política e econômica, mas era contido em seu ímpeto pelo Brasil, para o qual o bloco regional significava menos um mercado integrado e mais um fator de robustecimento de sua capacidade de negociação internacional.

Sem pretender entrar neste mérito, o fato é que houve contrastes entre as metas pretendidos pela Argentina e pelo Brasil no que toca à Integração no âmbito do Mercosul. Por

---

<sup>82</sup> Além disto, o Presidente se comprometera com os Estados Unidos a negociar juntamente com a Argentina, o Paraguai e o Uruguai, sua entrada na Alca. Tais condições seriam convenientes para que estes países pudessem negociar sua dívida externa e continuar contando o apoio financeiro das agências internacionais.

<sup>83</sup> Haroldo L. de Carvalho (2005) busca as explicações para dissensões entre Estados envolvidos num processo integrativo, por meio de elementos históricos, que segundo o autor “atuaram de forma diferenciada em cada nação”, produzindo sutilezas capazes de alimentar diferenças que nem sempre representam rivalidade. As diferentes concepções acerca dos termos “região” e “nação” são exemplos destas sutilezas. De acordo com o autor, “a busca pela integração no contexto regional da América Latina tem sido condicionada por dois fatores relativamente contraditórios: de uma lado, as expectativas otimistas que vislumbram a concretização de um amplo mercado comum, que, por si só, eliminaria ou minaria as resistências e assimetrias entre as nações, além de estabelecer uma identidade regional abrangente capaz de fazer frente às demandas da política mundial; de outro, evidenciam-se algumas imposições concretas resultantes das próprias assimetrias e que atuam como elementos refratários ao avanço linear do processo, seja em razão das estratégias de desenvolvimento de cada Estado, que se alteram como decorrência da conjuntura mundial, seja mesmo, pela lentidão nos ajustes necessários ao pleno desembaraçar dos mecanismos jurídicos de cada Estado-membro. (CARVALHO, 2005, pp.31-44)

outro lado, não havendo um projeto comum, tampouco interesses comuns, fica difícil supor que as medidas de consolidação da confiança mútua firmadas entre Collor e Menem – a despeito de envolverem questões de Segurança Internacional –, pertençam a algum desígnio estratégico regional.

Já procuramos mostrar no primeiro item deste capítulo, que as medidas de confiança do período Collor-Menem, apresentaram indícios de instrumentalização, uma vez que inseriam-se no objetivo maior do Brasil de não confrontar os Estados Unidos para poder por em ação seus planos de Modernização nacional, que contavam, por sua vez, com a continuação do desenvolvimento de tecnologia nuclear. Neste sentido, os acordos com a Argentina foram importantes na medida em que amenizaram a necessidade de participação do Brasil aos regimes de não-proliferação que cobriam informações sobre seus segredos tecnológicos, além de limitar o desenvolvimento de importantes pesquisas para a produção de energia nuclear.

O lugar secundário atribuído pela Argentina não se alocou na mesma questão. Faz-se importante mencionar que a Argentina não manteve o mesmo desejo que o Brasil de desenvolvimento autônomo de energia nuclear como alavanca de modernização. A “reincorporação ao primeiro mundo”, modelo de Política Externa assumido por Menem, contou com a aliança estratégica com os Estados Unidos como expediente essencial de seu desenvolvimento. Os laços automáticos estabelecidos entre Brasil e Argentina ficaram conhecidos, segundo as palavras do chanceler Guido Di Tella, como “relações carnavais”.

A ausência do interesse argentino tanto no tangente a uma política de Defesa autêntica para intervir em problemas de Segurança Internacional quanto na elaboração com o Brasil de

uma política conjunta que garantisse a autonomia da região, refere-se ao enquadramento argentino aos esquemas de segurança liderados pelos Estados Unidos.<sup>84</sup>

Elucidando o que foi dito acima, em 1990, a Argentina se alia aos Estados Unidos na Guerra do Golfo Pérsico; em 1991, retira-se do movimento dos não alinhados e desmantela o projeto Condor II de fabricação de mísseis. Porém, assim como no Brasil, a questão da segurança esteve presente na política exterior da Argentina como pedra angular do processo de aquisição de credibilidade e confiabilidade do País com os Estados Unidos. A diferença é que o Brasil buscava o desenvolvimento com base na autonomia de seu programa nuclear, enquanto que a Argentina buscava inserção por meio da aquisição de vantagens advindas da parceria privilegiada com os Estados Unidos.

Para Fraga (Apud Coelho; In: Guimarães, 2003, p.134), a Política Exterior argentina dos anos 90 ganhou dois eixos: a aliança com o Brasil com objetivo econômico-comercial e a aliança com os Estados Unidos com objetivo estratégico.

Em relação à política exterior do Brasil, é possível observar nos anos 90, o estabelecimento de uma agenda positiva com os Estados Unidos, também buscando neutralizar os atritos decorrentes da política nacionalista de Sarney. O Brasil, nos anos 90, buscou restabelecer parceria com a África, incrementar relações com a China e também com a Índia. Com referência ao relacionamento com os Estados Unidos, foram percebidos alguns momentos de atrito, principalmente sob o governo de Itamar Franco. O fato é que ao contrário da Argentina, o Brasil buscou não confrontar os Estados Unidos, aceitando sua condição de hegemonia mundial, mas não estabeleceu com eles laços automáticos como fez a Argentina.

---

<sup>84</sup> A Argentina pensou, inclusive, em liderar um sistema interamericano de segurança cooperativa com o respaldo de Washington, idéia que não foi apreciada pelo Brasil. Conforme assinala Monica Hirst (Apud Coelho. In: Guimarães,

Este breve relato mostra um pouco das diferenças entre a condução das políticas exteriores no Brasil e na Argentina.

Outro momento de desencontro no contexto da Segurança Internacional, diz respeito às posições de ambos os países quanto à reformulação da carta da ONU e a ampliação do número de assentos permanentes do Conselho de Segurança (CS). Em 1989, Sarney já apresentara o Brasil com um dos concorrentes a uma vaga dentro de uma nova categoria – criada pelo próprio Presidente – que não teria poder de veto. O Brasil manteve sua candidatura até 1994, com franca oposição da Argentina. Este atrito pela questão da distribuição dos assentos no CS se estendeu até o governo Lula.

Enfim, o período Collor-Menem, sinaliza que a despeito das preciosas inovações no tocante às medidas de confiança mútua estabelecidas, não houve confluência de interesses entre Brasil e Argentina de modo que estes formulassem idéias conjuntas de inserção internacional. Não houve integração política que justificasse a institucionalização de uma área comum de segurança regional, representada pelo vínculo entre estes dois países, tampouco a coordenação em assuntos de Defesa, até porque não havia interesses compartilhados a serem defendidos.

---

p.160) “as diferenças entre a Argentina e o Brasil suscitadas por esta idéia explicam, em parte, porque o governo

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O relacionamento brasileiro-argentino nunca teve uma dinâmica autêntica pelo fato de inserir-se numa situação triangular que tem como égide os Estados Unidos. Ademais, “nunca se tratou de um triângulo equilátero” uma vez que sempre prevaleceu um esquema de vinculações diferenciadas e assimétricas entre os lados, resultando, muitas vezes em divergências nas opções de política externa entre Brasil e Argentina, como bem nos lembram Russel e Tokatlian (2003, p.54).

A análise da evolução da antiga situação de competição, para uma posterior fase de desconstrução das desconfianças, e posteriormente para outras de construção e consolidação da confiança, mostra que as variações no cenário externo – e a conseqüente minimização ou intensificação da presença dos Estados Unidos no relacionamento entre os dois países – significaram ora maior margem de manobra para a dinâmica cooperativa, ora uma complicação da mesma.

Porém, não é apenas partindo dos condicionantes externos que devemos avaliar as relações entre Brasil e Argentina, uma vez que elas refletem também a importância histórica que cada País atribuiu um ao outro e ainda, a importância histórica que cada país atribui aos processos cooperativos e integrativos. Particularmente no caso deste estudo, a visão de Defesa e Segurança internacional historicamente construída por cada país também deveria ser considerada. Ou seja, a política externa do Brasil e as opções recentes de parceria com a

---

argentino terminou optando por um acordo solitário com os EUA”.

Argentina não podem ser entendidas senão no tempo. Acreditamos, portanto, que estes problemas ainda encontram-se sem respostas.

Partindo, porém, para os resultados alcançados, constatamos que ao longo da década de 1980, Brasil e Argentina levaram a efeito um parcimonioso processo de construção da confiança mútua, estimulado pela situação semelhante que naquele momento os aproximava. A crise política e econômica – aparentemente sem saída – que acometia os dois países vislumbrou na cooperação a única alternativa. No entanto, o sucesso desta articulação contou com a desconstrução das percepções de ameaças e a posterior edificação de medidas que garantissem a previsibilidade e a estabilidade do pacto estratégico a ser fixado. Sobre isto se inclina a importância das medidas de confiança mútua construídas no período de 1985 a 1989, as quais merecem atenção especial, pelos desdobramentos que produziram na década seguinte.

Nos anos 90, as perspectivas para que uma união político-estratégica se efetivasse foram muitas. De um lado, o cenário externo era favorável, de outro os problemas internos brasileiros que antes poderiam representar um óbice à cooperação foram sanados e ainda, por outro, foram estabelecidos os Acordos mais relevantes da História das Relações brasileiro-argentinas. Em termos de resultados, estas medidas de confiança mútua – conceito que usamos para classificar os documentos que aqui estudamos – surtiram importantes efeitos, quais sejam: garantiu aos dois países o fim de um passado de rivalidade e iminência de ofensiva mútua militar por meio da abertura recíproca de seus programas nucleares e forjou uma imagem de liderança dos dois países na articulação de mecanismos regionais de controle de armas nucleares. Este foi o significado aos olhos da comunidade internacional.



Porém, mais do que analisar resultados, a História deve reconstituir processos; e estes nos mostraram que apesar de gozarem dos benefícios destas políticas, Brasil e Argentina, ao firmarem tais acordos, guiavam-se por outros objetivos. A atitude do Brasil nos anos 90 – ponto de nosso enfoque – indicou a instrumentalização das Medidas de Confiança Mútua, visando a atingir metas particulares nacionais. Enquanto Sarney, por meio dos entendimentos com a Argentina, abria caminhos para uma cooperação estratégica que pretendia afirmar a América Latina como um espaço de relevante inserção internacional, Collor transformou o sonho de uma década inteira – o Mercosul – em mero exercício de liberalização da economia e alavanca do desenvolvimento econômico nacional. Além disto, a instrumentalização das medidas de confiança mútua consolidadas na década de noventa, pode ser percebida no interesse, que pareceu o mais importante, de prosseguir com o desenvolvimento de energia nuclear – para fins pacíficos ou não – como base do projeto de modernização nacional. Também a Argentina, de outro modo, instrumentalizou tais medidas, visando recuperar sua imagem perante aos Estados Unidos, com quem estabeleceria laços automáticos com o propósito de obter vantagens diferenciadas.

Em suma, os custosos processos de desconstrução da desconfiança, construção e consolidação da confiança mútua brasileiro-argentina, não redundaram em cooperação estratégica, por falta de consenso de interesses e vontade política para sua instituição.

Associando a postura de Collor ao modelo de Política Externa que Celso Lafer – Ministro das Relações Exteriores do governo na época – denominou de *Adaptação Criativa* e da *Visão do Futuro*, pressupomos o seguinte: a necessidade de acesso à alta tecnologia foi adaptada ao “reconhecimento da necessidade de controles internacionais”. Os acordos com a

Argentina representaram estas adaptações como alternativa à “aceitação de instrumentos e mecanismos de caráter discriminatório. (In: Ministério das Relações Exteriores, 1992, p.39). Desta forma, em uma “adaptação criativa”, o Brasil precisou romper com a histórica imagem que dele tinha toda a comunidade internacional devido ao objetivo ambíguo de seu “Programa Nuclear Paralelo”, por meio de relações inéditas estabelecidas com o vizinho que tivera sido, no passado, sua principal hipótese de conflito. Também neste aspecto, Collor de Mello mostrou que mais do que o “ser” ou o “fazer”, estava em jogo o “parecer ser ou fazer”, de modo que se garantisse uma política sem confrontos com os Estados Unidos, uma vez reconhecida sua inexorável influência no hemisfério, sem que porém, houvesse subordinação aos mesmos. Assim, por meio de sua política, o Brasil objetivava refazer sua imagem de modo a garantir uma participação relevante no cenário internacional.

À guisa de finalização, as idas e vindas nas relações entre Brasil e Argentina podem ser explicadas pela “intransigência” e pelo “estilo brasileiro de política externa, na qual são muito poderosas as forças em favor da prudência e da tradição.” Nas palavras de Wrobel:

Um presidente determinado pode, de fato, tomar decisões em questões importantes da política externa, como ficou demonstrado, por exemplo, no governo de Fernando Collor, mas o processo decisório da política externa, que inclui necessariamente o Ministro das Relações Exteriores e, conforme o caso, outros setores governamentais interessados, tende a ser encaminhado com muita cautela. (Wrobel, 1996, P.153)

Uma outra suposição é a de que as bases da confiança mútua são ainda muito frágeis, uma vez que não há perseverança nem clareza de objetivos, tampouco vontade de fixar políticas que concilie os interesses de um e de outro. Enquanto as respostas não se fazem conclusivas, Russel e Toklatian parecem acertar o diagnóstico:

Falta ao Brasil dar mostras claras de sua vocação cooperativa. “De outro modo, a relação argentino-brasileira seguirá navegando por um mar de ambigüidades, entre reflexos extemporâneos de rivalidade e uma aspiração de amizade irrealizada. (Russel; Toklatian, 2003, p.114, tradução nossa).

Porém, resta-nos acreditar que mesmo não tendo sido postas, efetivamente, em prática, as medidas de confiança mútua são importantes por sua capacidade de semear uma “cultura de amizade” e uma “cultura cooperativa” que depois de crescidas e amadurecidas, ao longo do tempo, comporão, quiçá, a mentalidade política do país, lançando um elenco de governantes empenhados na união política latino-americana, para a qual, não existe outro ponto de partida senão a maturação das relações brasileiro-argentinas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. O fim da Guerra Fria e os novos conflitos internacionais. In: MOISÉS, José Álvaro. *O futuro do Brasil. A América Latina e o fim da Guerra Fria*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Os partidos políticos nas Relações Internacionais do Brasil, 1930-90. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol.14, nº 2, jul/dez 92, pp.161-208

\_\_\_\_\_. *Os primeiros anos do século XXI: O Brasil e as Relações Internacionais Contemporâneas*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

AYERBE, Luis Fernando. *Estados Unidos e América Latina. A construção da hegemonia*. São Paulo: Unesp, 2002.

\_\_\_\_\_. *Neoliberalismo e Política Externa na América Latina*. São Paulo: Unesp, 1998.

ARON, Raimond. *Paz e Guerra entre as Nações*. Trad. de Sergio Bath. Brasília: UNB, 2002.

BANDEIRA, L.A. de Moniz. *As relações perigosas: Brasil-Estados Unidos*. (De Collor a Lula, 1990-2004). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

\_\_\_\_\_.(org.). *Brasil, Argentina e Estados Unidos. Da tríplice aliança ao Mercosul. 1879-2003*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

BERNAL-MEZA, Raúl. Políticas exteriores comparadas rumo ao Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, ano 42, n.2, p.40-51, 1999.

BRASIL. Presidente Itamar Franco. *Mensagem ao Congresso Nacional, na abertura de 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 49ª Legislatura*. Brasília, Presidência da República, 1994.

BRASIL. Presidente Itamar Franco. *Mensagem ao Congresso Nacional, na abertura de 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 49ª Legislatura*. Brasília, Presidência da República, 1994. p. 76.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988.

BRIGAGÃO, Clóvis e FOUNROUGE, Marcelo F. V. Argentina e Brasil: Modelo Regional de Confiança Mútua para a Segurança Nuclear. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n.87. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais.

BUENO, Clodoaldo. *Raízes Históricas do Mercosul. Da rivalidade à integração*. *Revista de História UNESP*, v.16. São Paulo:UNESP, 1.997.

CARASALES, Julio César. *De rivales a socios: el proceso de cooperación nuclear entre Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1997.

CARVALHO, Haroldo.L. *A trama da Integração. Soberania e Identidade no Cone Sul*. Passo Fundo: UPF, 2005.

CERVO, Amado. *O desafio internacional*.Brasília:UNB,1994.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. São Paulo:Ática,1.992.

\_\_\_\_\_ ; RAPOPORT, Mario.(orgs.). *História do Cone Sul*. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

CHIPMAN, John. América Latina e os novos desafios da ordem internacional: a política do alinhamento banal. In: MOISÉS, José Álvaro. *O futuro do Brasil. A América Latina e o fim da Guerra Fria*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, p. 95

COMISSÃO NACIONAL DE ENERGIA NUCLEAR, Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial PRONEN (Disponível na Biblioteca da CNEN)

COSTA, Thomas Guedes da. A Idéia de Confiança Mútua (CBMs) em uma visão brasileira. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol.14, n°2, jul/dez 92, pp.297-308

DIAMINT, Rut. *Democracia y Seguridad en America Latina*. Buenos Aires: Nuevo Hacer Grupo Editor Latinoamericano, 2001.

DUROSELLE, Jean Baptiste. *Todo Império Perecerá*. Teoria das Relações Internacionais. Tradução de Ane Lize S. S. Magalhães. Brasília: Editora da Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. *Doutrina Básica*, 1979.

FAUSTO, Boris; DEVOTO, Fernando J. Brasil e Argentina. *Um ensaio de história comparada*.(1850-2002). São Paulo: Editora 34, 2004.

FERREIRA, Oliveiros S. *A crise na política externa: Autonomia ou subordinação?* Rio de Janeiro: Revan, 2001.

FERRER, Aldo. Argentina, Brasil. Mercosul e integração sul-americana. *Revista de Política Externa*, vol.9, n.2, 2.000

FLEMMES, Daniel. *Institution Building in Mercosul's Defence and Security sector. Brazil's Defence cooperation Between Dominant Armed Services and Marked Bilateralism*. Hamburg, Germany. Institute for Iberoamerican studies, 2004. Documentos de Trabalho IIK, n° 20.

GIRBAL-BLANCHA, Noemi M. (coord..). *Estado, Sociedad y Economia en la Argentina* (1930 a 1997). Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 2.001.

GORBACHEV, M. *Perestroika: novas idéias para o meu país e o mundo*. SP, Best Seller, 1987.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro.(org.) *Argentina: Visões Brasileiras*. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Fundação Alexandre de Gusmão, 2.000

HIRST, Mónica. *Brasil-Argentina: à sombra do futuro*. Mimeo, Seminário IPRI Brasil-Argentina, Rio de Janeiro, junho de 1.999.

\_\_\_\_\_ (org.). *Brasil-Estados Unidos na Transição Democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

\_\_\_\_\_. *Democracia, seguridad e integración. A América Latina en un mundo en transición*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma, 1996.

\_\_\_\_\_; PINHEIRO, Letícia. A política externa do Brasil em dois tempos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 38, n1, 1995.

\_\_\_\_\_;LIMA, Maria Regina Soares de. *Contexto internacional, democracia e política externa*. In: *Revista Política Externa*,v.11, n.2. ano 2.002.

HUGGINS, Martha K. *Polícia e política: relações Estados Unidos- América Latina*. São Paulo: Cortez, 1998.

HURRELL, Andrew. An emerging security community in South America? In: BARNETT, Michael; ADLER, Emanuel. *Security Communities*. Cambridge University Press, 1998.

IGLESIAS, Francisco. *Breve Historia Contemporánea del Brasil*. México: Fondo de Cultura Económica, 1.994.

KOLODZIEJ, Edward. A. A Segurança Internacional depois da Guerra Fria: Da Globalização à Regionalização. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v.17, n.2,1995.

KRASNER, Stephen D. Blocos Econômicos Regionais e o fim da Guerra Fria. *Revista Política externa*, São Paulo, vol. I, no. 2, set-out-nov 1992. P.77.

KRAUSE, Keith; WILLIAMS, Michael C. *Critical Security Studies*. USA: University of Minnesota Press, 1997.

LAFER, Celso. Relações Brasil-Argentina: Alcance e Significado de uma Parceria Estratégica. *Contexto Internacional*, vol.19,n.2,1997.

LAMAZIER, Georges. *Cooperação político- militar na América do Sul. Revista Política Externa*, v.9, n. 4, 2.001

LIMA, Maria Regina S. Instituições Democráticas e Política Exterior. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol.22, 2000, pp.265-303.

MATHIAS, Suzeley Kalil; SOARES, Samuel Alves.(orgs.) *Novas ameaças: Dimensões e Perspectivas. Desafios para a cooperação em defesa entre Brasil e Argentina*. São Paulo: Sizurezza, 2.003.

MELLO, Leonel Itaussu A. *A balança de poder no Cone Sul*. São Paulo: Annablume, 1996.

MIYAMOTO, Shiguenoli. A política de Defesa brasileira e a Segurança Regional. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol.22, n.2,julho/dezembro de 2.000

\_\_\_\_\_. *Geopolítica e Poder no Brasil*. Campinas: Papirus, 1.992.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, Inventário de Organizações e Regimes Internacionais de não proliferação, 1999, p.61-62.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, Resenha Da Política Exterior do Brasil. (todos os números de 1979 a 1994)

MORGENTHAU, Hans J. *A Política entre as Nações*. A luta pelo poder e pela paz. Tradução de Oswaldo Biatto. Brasília: IPRI, Imprensa Oficial, 2003.

OLIVEIRA, Odete Maria de. A integração bilateral Brasil-Argentina: tecnologia nuclear e Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 41, 1998, pp. 5-23.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. *Mercosul. Atores políticos e grupos de interesses brasileiros*. São Paulo: Unesp,2003.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, Informe da Comissão Independente sobre Questões de Desarmamento e Segurança, A/CN.10/38, 08 de abril de 1983.



PATIÑO MAYER, Hernán María. *Aportes a un nuevo concepto de Seguridad Hemisférica – Seguridad Cooperativa*: Documento preparado por el Presidente de la Comisión Especial sobre Seguridad Hemisférica de la Organización de los Estados Americanos, OEA, maio de 1993. Disponível em <http://www.ser2000.org.ar>. Acesso em 13 de dezembro de 2003.

PECEQUILO, Cristina S. *Os Estados Unidos: Hegemonia e Liderança na Transição*. Petrópolis (RJ): Vozes, 2001.

PEREIRA. *A política externa do Governo Sarney*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003.

PROENÇA Jr.Domício e DINIZ, Eugênio. *Política de Defesa no Brasil: uma análise crítica*. Brasília: Universidade de Brasília, 1.998.

RAPOPPORT, Mario. *Política y diplomacia en la Argentina: las relaciones con EE.UU. y la URSS*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1995.

\_\_\_\_\_.(org.) *Argentina y Brasil en Mercosul: políticas comunes y alianzas regionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1995.

\_\_\_\_\_. *El laberinto argentino: política internacional en un mundo conflictivo*. Buenos Aires: Eudeba, 1997.

RÉMOND, Renè.(org.). *Por uma história política*. 2ª edição.Rio de Janeiro: FGV, 2003.

RENOUVIN, P.; DUROSELLE, J. B. *Introdução à História das Relações Internacionais*. Tradução de Hélio Souza. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1967.

ROJAS ARAVENA, Francisco. Las medidas de Confianza Mutua y Seguridad: perspectivas desde Chile. *Fasoc*, ano 17, n. 1- n. 2, jan-jun 2002. Disponível em: <http://www.flacso.cl>. Acesso em 15 de dezembro de 2003.

\_\_\_\_\_; MILLET, Paz (ed.). *Seguridad y Defensa en las Américas: La búsqueda de nuevos consensos*. Santiago: FLACSO-Chile, 2003. Disponível em: <http://www.flacso.cl>. Acesso em 15 de dezembro de 2003.

ROMERO, Luis Alberto. *História Contemporânea Del Argentina*. México: Fondo de Cultura Econômica del México, 1.994.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. Brasil e Argentina: Rumo à cooperação estratégica. *Octubre Sudamericano*, año II, enero de 2003.

SAINT-PIERRE, Héctor L. e MATHIAS, Suzeley K.(orgs.) *Entre votos e botas. As forças armadas no labirinto latino-americano do novo milênio*. Franca/SP: UNESP, 2.001.

SARAIVA, José Flávio Sombra (org.) *Relações Internacionais Contemporâneas: da construção do mundo liberal à globalização*. Brasília: Paralelo 15, 1997.

SARAIVA, Miriam Gomes; TEDESCO, Laura. Argentina e Brasil: políticas exteriores comparadas depois da Guerra Fria. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.44, n.02, 2001.

SARAIVA, José Drumon. Indústria brasileira de armamentos: reflexões sobre novos rumos. *Premissas*, caderno 02, outubro de 1992.

SARNEY, José. Direção Correta. Artigo publicado na Folha de São Paulo em 11 de junho de 1999. Site da Embaixada argentina no Brasil- Disponível://[http>:www.embarg.org.br](http://www.embarg.org.br).

SEITENFUS, Ricardo. *Para uma nova política externa brasileira*. Porto Alegre:Livraria do Advogado,1994.

SENNES, Ricardo. *As mudanças da política externa brasileira nos anos 80*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003.

SIMÕES, Viviane da Silva. *A Política Externa de Segurança do Governo Collor de Mello*. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Instituto de Relações Internacionais. Rio de Janeiro, 31 de Maio de 2001.

VAISSE, Maurice. La historia de las relaciones internacionales en Francia. In: RÉMOND, René (org). *Hacer la historia del siglo XX*. Madrid: Biblioteca Nueva Universidad Nacional de Educación a Distancia Casa de Velazquez, 2004.

VARGAS, Everton Vieira. Átomos a integração: a aproximação Brasil-Argentina no campo nuclear e a construção do MERCOSUL. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 40, n.1, 1997.

VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, Integração e Processo Negociador. A construção do Mercosul*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), Universidade de Brasília (UNB), 2002.

\_\_\_\_\_. Condicionantes das posições brasileiras frente ao desarmamento, regimes de controle de exportação e segurança regional. *Premissas*, caderno 04, agosto de 1993.

VIGEVANI, Tullo; DUPAS, Gilberto (Orgs.). *O Brasil e as Novas Dimensões da Segurança Internacional*. São Paulo: Alfa-Omega, 1999.

VIZENTINI, Paulo G.F. *A política externa do regime militar brasileiro*. Multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985). Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1998.

\_\_\_\_\_. *O Mercosul e a Nova Estratégia de Inserção Internacional do Brasil diante dos desafios da Globalização*. In: *Revista de História da UNESP*, v.16. São Paulo:UNESP, 1.997.

\_\_\_\_\_. *Relações Internacionais do Brasil. De Vargas a Lula*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2.003

WROBEL, Paulo S. A Diplomacia Nuclear Brasileira: A Não- Proliferação Nuclear e o Tratado de Tlatelolco. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol.15, nº1, jan/jun 1993, pp. 27-56

\_\_\_\_\_. O Brasil e o TNP: Resistência à Mudança? *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol.18, nº1, jan/jun 1996, pp. 143-156.