



UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E ESTUDOS
ESTRATÉGICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS ESTRATÉGICOS
PPGEST

DIEGO JESUS DIAS SANTOS

O ACORDO NUCLEAR ENTRE BRASIL E ARGENTINA DE
1980:
das rivalidades às cooperações.

Niterói
2016

DIEGO JESUS DIAS SANTOS

**O ACORDO NUCLEAR ENTRE BRASIL E ARGENTINA DE 1980:
das rivalidades às cooperações.**

Dissertação apresentada à Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Estudos Estratégicos. Área de concentração I: Teoria e análise de Relações Internacionais e de Segurança Internacional

Orientador: Prof. Dr. Renato Petrocchi

Niterói
2016

Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca Central do Gragoatá

S237 Santos, Diego Jesus Dias

O acordo nuclear entre Brasil e Argentina de 1980: das rivalidades às cooperações / Diego Jesus Dias Santos . - 2016.

137 f. 13

Orientador: Renato Petrocchi

Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança) – Universidade Federal Fluminense. Instituto de Estudos Estratégicos, 2016.

Bibliografia: f. 134-137

1. Brasil 2. Argentina 3. Cooperação Nuclear 4. Resolução Pacífica das Controvérsias 5. Aliança Estratégica 6. Comunidade de Segurança
I. Petrocchi, Renato. II. Universidade Federal Fluminense. Instituto de Estudos Estratégicos III. Título

CDD 172.4

DIEGO JESUS DIAS SANTOS

**O ACORDO NUCLEAR ENTRE BRASIL E ARGENTINA DE 1980:
das rivalidades às cooperações.**

Dissertação de Mestrado apresentada à
Universidade Federal Fluminense, como
requisito parcial à obtenção do título de Mestre
em Estudos Estratégicos. Área de
concentração I: Teoria e análise de
Relações Internacionais e de Segurança
Internacional

Aprovado em: 28 de abril de 2016

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Renato Petrocchi

Prof. Dr. Adriano de Freixo

Prof. Dr. Fernando Luiz Brancoli

Prof. Dr. Claudio Silveira

Dedicado a Miguel, meu eterno Rey Sol.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, por me manter forte ao longo de toda essa caminhada, por me conservar longe dos perigos e por ter me dado o direito de sonhar.

Em segundo lugar, gostaria de agradecer ao meu orientador, Renato Petrocchi, por toda paciência, compreensão e palavras sábias ao longo desta jornada, por ter compreendido meus anseios acadêmicos e ter sido fundamental para a definição dos contornos temáticos desta pesquisa.

Em nome de minha mãe, Maria de Fátima, de meu pai, Silvio Marcos, e de meus padrinhos, Tereza e Francisco Carlos, gostaria de agradecer a toda minha família por sempre confiar em minha capacidade e por apoiar minhas decisões.

Em nome de meus amigos, irmã e irmão de vida, Carolina Maíra e Leonardo Menezes, gostaria de agradecer a todos os meus amigos e colegas que aqui se sintam representados, por todas as horas de descontração e pelo apoio nos momentos difíceis recentes.

Gostaria também de agradecer a todo o excelente corpo docente da Pós-Graduação em Estudos Estratégicos (PPGEST), em especial ao professor Eurico Figueiredo, por todos os saberes compartilhados que definitivamente se tornaram partes indissolúveis do meu eu. Atravesso mais essa etapa de minha vida com a plena certeza do meu amadurecimento pessoal e intelectual, na qual muitas lições aprendi acerca da imperatividade da Defesa para o desenvolvimento do Brasil e de nossa América do Sul. Obrigado professores por me darem as ferramentas para que a cada dia eu busque e logre alcançar ser “capitão de minha alma”.

Aos colegas da turma de 2013, Ana, Eduardo, Emir, Énio, Flávia, Leonardo, Marcelo, Pedro, Tito e Thiago, também vai um abraço especial, uma vez que sem os nossos eternos debates entre as aulas e em mesas de bar, tenho certeza de que não teria aprendido e apreendido tanto. Um salve especial aos colegas Leonardo e Énio, o primeiro por sempre estimular a coesão e o aprimoramento geral da turma, e o segundo por contribuir com suas visões transatlânticas que nos “obrigaram” a relativizarmos o “outro” e a nós mesmos, num aprendizado incessante.

TUDO PELA PÁTRIA!

Por fim, mas não menos importante, gostaria de deixar um abraço especial para minha irmã, Samantha Jesus, com os sinceros desejos de que Deus conforte o seu coração o quanto antes.

“DESPERTA AMÉRICA DO SUL!”

“América Latina hasta la muerte voy amarte.

Nunca más van a pisarte y a dictarte (nunca más!)

Nunca más a reprimirte ni obligarte (nunca más!)

Nunca más van a tocar y mucho menos a lastimarte.

Nunca más van a volver a traicionarte (nunca más!)”

“Nunca Más” – Emanero, cantor popular argentino.

“O mal domina esse planeta, é preciso combatê-lo.

Eu tenho minha caneta.

Não vou deixá-los destruir minha América.

Deus abençoe minha América!”

“América 21” – Black Alien, cantor popular brasileiro.

"Enquanto a filosofia que declara uma raça superior e outra inferior não for finalmente e permanentemente desacreditada e abandonada; enquanto não deixarem de existir cidadãos de primeira e segunda categoria de qualquer nação; enquanto a cor da pele de uma pessoa for mais importante que a cor dos seus olhos; enquanto não forem garantidos a todos por igual os direitos humanos básicos, sem olhar a raças, até esse dia, os sonhos de paz duradoura, cidadania mundial e governo de uma moral internacional irão continuar a ser uma ilusão fugaz, a ser perseguida mas nunca alcançada”.

Haile Selassie – Imperador da Etiópia.

Discurso na Liga das Nações, em 1936.

RESUMO

Este trabalho tem como objeto de estudo o “Acordo de Cooperação entre Brasil e Argentina para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear”, assinado em Buenos Aires em 17 de maio de 1980. O objetivo da pesquisa é identificar e caracterizar as transformações que possibilitaram ao programa nuclear brasileiro adquirir a configuração de instrumento de confiança mútua e ser parte de uma aliança estratégica entre Brasil e Argentina. Com o marco temporal 1976-1980 e partindo da teoria acerca de “comunidades de segurança”, busca-se identificar e analisar as principais rivalidades então presentes no campo estratégico entre os dois países, assim como investigar e caracterizar as principais questões, sejam tanto de ordem interna quanto externa, que concorreram de forma definitiva para a eliminação das desconfianças bilaterais no que tange ao programa nuclear do país vizinho e possibilitaram a assinatura do acordo nuclear entre Brasil e Argentina, em maio de 1980.

Palavras-chave: Argentina - Cooperação nuclear. Brasil - Cooperação Nuclear. Cooperação Nuclear Brasil-Argentina. Resolução Pacífica das Controvérsias. Aliança estratégica. Comunidade de Segurança.

ABSTRACT

The present work has as object of study the “Agreement on Cooperation for the Development and Application of the Peaceful Uses of Nuclear Energy”, signed in Buenos Aires on 17 May 1980. The objective of the research is to identify and characterise transformations that enabled the Brazilian nuclear program to acquire mutual trust status and be part of a strategic alliance between Brazil and Argentina. With the timeframe 1976-1980 and based on the theory of "security community", the present work pursues to identify and analyse the main rivalries in the strategic field between the two countries, as well as investigate and characterise the key issues of national and internal order that contributed to the elimination of bilateral distrust regarding the nuclear program of the neighbouring country and enabled the signing of the nuclear agreement between Brazil and Argentina in May 1980.

Keywords: Argentina – Nuclear Cooperation. Brazil – Nuclear Cooperation. Brazil – Argentina – Nuclear Cooperation. Dependable Expectations of Peaceful Change. Strategic Alliance. Security Community.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABACC – Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares

CNEA – Comisión Nacional de Energía Atómica

CNEN – Comissão Nacional de Energia Nuclear

CSN – Companhia Siderúrgica Nacional

FURNAS – Furnas Centrais Elétricas S.A.

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

NSG – Nuclear Suppliers Group

NUCLEBRÁS – Nuclebrás Equipamentos Pesados S/A

SNI – Serviço Nacional de Informações

TNP – Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 COMUNIDADES DE SEGURANÇA: UM APORTE CONSTRUTIVISTA SOBRE A RESOLUÇÃO PACÍFICA DE CONTROVÉRSIAS.....	18
2.1 COMUNIDADES DE SEGURANÇA EM UM QUADRO ANALÍTICO PROPOSTO POR ADLER E BARNETT	20
2.2 UMA APLICAÇÃO DO CONCEITO DE COMUNIDADES DE SEGURANÇA NAS RELAÇÕES ENTRE BRASIL E ARGENTINA REALIZADA POR HURREL	42
2.3 CONCLUSÕES	47
3 ALGUMAS QUESTÕES INTERNAS E EXTERNAS DE BRASIL E ARGENTINA NO PERÍODO 1976-1980 E SEUS POSSÍVEIS REFLEXOS NAS QUESTÕES NUCLEARES	48
3.1 BRASIL: UM REGIME FECHADO BUSCANDO MAIS ABERTURAS EM UM MUNDO GLOBALIZADO	49
3.2 AS RELAÇÕES ENTRE BRASIL E ESTADOS UNIDOS	57
3.3 A CHEGADA DE FIGUEIREDO	61
3.4 RELAÇÕES BILATERAIS ENTRE BRASIL E ARGENTINA	65
4 A ASSINATURA DO ACORDO DE COOPERAÇÃO ENTRE O BRASIL E A ARGENTINA PARA O DESENVOLVIMENTO E A APLICAÇÃO DOS USOS PACÍFICOS DA ENERGIA NUCLEAR: DA RIVALIDADE E CONFLITO À COOPERAÇÃO.	83
4.1 BRASIL E ARGENTINA: O CASAMENTO DO SÉCULO	84
4.2 APROXIMAÇÕES COM DESCONFIANÇAS: O INÍCIO DO FIM DAS RIVALIDADES ENTRE BRASIL E ARGENTINA	92
4.3 A QUESTÃO DE ITAIPU: UMA VARIÁVEL INTERVENIENTE À COOPERAÇÃO NUCLEAR	96
4.4 O PAPEL DOS SETORES TÉCNICOS NA DISTENSÃO DAS RELAÇÕES BILATERAIS	102
4.5 O “CASO VANCE” E A PERCEPÇÃO DA IMPERATIVIDADE DE APROXIMAÇÃO POLÍTICA.....	110
4.6 FRENTE COMUM CONTRA O REGIME DE NÃO-PROLIFERAÇÃO E A SUPERAÇÃO DAS RIVALIDADES	115
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	126
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	134

1 INTRODUÇÃO

O dia 17 de maio de 1980 foi um dia histórico no que tange mudanças positivas nas relações bilaterais entre Brasil e Argentina. Foi nessa data que os dois países – então governados pelas ditaduras militares¹ de João Baptista Figueiredo, do lado brasileiro, e de Jorge Rafael Videla, do lado argentino –, na figura de seus chanceleres Ramiro Saraiva Guerreiro (Brasil) e Carlos Washington Pastor (Argentina), assinaram em Buenos Aires o “Acordo de Cooperação entre o Brasil e a Argentina para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear”.

Por meio do texto desse acordo, os governos militares dos dois países procuraram concretizar um longo processo no qual ambos os Estados buscavam estabelecer mecanismos de cooperação na temática nuclear, salientando o desejo de ampliação da cooperação e enfatizando o direito de todos os países ao desenvolvimento, ao domínio e à utilização da tecnologia nuclear para fins pacíficos, uma vez que esta era vista como ferramenta fundamental para o desenvolvimento econômico e social de seus povos e que a cooperação na utilização da energia nuclear poderia contribuir para o desenvolvimento da América Latina como um todo. Reforçava-se também a necessidade de impedir a proliferação de armas nucleares por meio de medidas não discriminatórias de desarmamento nuclear geral sob estrito controle internacional². Desta maneira, Brasil e Argentina apresentaram uma visão conjunta de defesa de seus respectivos programas nucleares contra as pressões por adesão ao regime internacional de não-proliferação, encarado como um instrumento de congelamento de poder por parte das grandes potências uma vez que reconhecia a “legitimidade” de apenas alguns países terem o direito à utilização de armamentos nucleares e que criava em contrapartida mecanismos que atrasavam o domínio desta tecnologia pelos países periféricos, inclusive os que tinham objetivos exclusivamente pacíficos, ao mesmo tempo em que Brasil e Argentina reafirmavam o caráter pacífico de seus programas nucleares e reforçavam a necessidade de um desarmamento nuclear global. Desta maneira, ficou estabelecido pelos

¹ Tendo em vista a dificuldade de analisar êxitos políticos alcançados por ditaduras militares, sem subestimar o caráter autoritário e cruel desses regimes (como foi o caso no Brasil e Argentina), optou-se nesse trabalho pela adjetivação “de fato” ao referir-se aos mandatários dos dois países, como forma de ressaltar que a liderança exercida pelos mesmos residia na condução de suas respectivas administrações, porém não por direito ou escolha democrática.

² **Acordo de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Argentina para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear**. Buenos Aires, 1980. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=128442>. Acesso em: 13/03/2016.

termos do acordo que os signatários cooperariam para o desenvolvimento e a aplicação dos usos pacíficos da energia nuclear, cooperação essa que deveria se desenvolver nos campos científicos e tecnológicos referentes ao uso pacífico da energia nuclear. Essa cooperação abarcaria desde a pesquisa, o desenvolvimento e a tecnologia necessária para a produção industrial de materiais e equipamentos, ao intercâmbio de informações e formação/capacitação de pessoal científico e técnico³.

Assim sendo, a partir das ambições explicitadas pelo texto do Acordo, o principal propósito da presente pesquisa é o de identificar e caracterizar as transformações nas relações bilaterais entre o Brasil e a Argentina que possibilitaram que os seus respectivos programas nucleares, que se encontravam subordinados à lógica mais ampla das históricas rivalidades e competições pela liderança política regional, adquirissem a configuração de um instrumento de confiança mútua necessária para o aprofundamento das relações de cooperação e integração entre os dois países. Dessa maneira, procuraremos identificar e analisar as principais rivalidades no campo estratégico entre Brasil e Argentina, assim como investigar e caracterizar as principais questões de ordens internas e externas relacionadas aos dois Estados que concorreram para a eliminação da postura de desconfiança em relação ao programa nuclear do país vizinho e possibilitaram a assinatura do Acordo de Cooperação entre o Brasil e a Argentina para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, em 1980.

Neste intuito, este trabalho terá como escopo o período iniciado em 1976, que marca a posse do General Videla na Argentina e uma mudança de orientação da política externa daquele país em relação ao Brasil, em pleno governo militar nos dois Estados, e o rompimento do padrão dos comandantes das Forças Armadas argentinas de confrontação e denúncia, sinalizando disposição de se aproximarem do Brasil ao enviar Oscar Camilión⁴ para embaixada em Brasília, este incumbido de revalorizar as relações bilaterais e solucionar o contencioso de Itaipu.

Mesmo sendo alvo de oposições internas, a intenção da Junta Militar ao se aproximar do Brasil era de somar forças na luta contra o “comunismo” e uma tentativa de romper com o crescente isolamento internacional que os regimes ditatoriais da América do Sul sofriam por parte do governo estadunidense e das social-democracias europeias, em especial acerca das

³ **Acordo de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Argentina para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear.** Buenos Aires, 1980. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=128442>. Acesso em: 13/03/2016.

⁴ Oscar Camilión foi embaixador argentino no Brasil no período entre 1976-1981.

questões relacionadas aos direitos humanos e à adesão ao regime internacional de não-proliferação.

Para a análise do lado brasileiro, este período é interessante, pois abarca, entre outros fatores, o auge das tensões bilaterais sobre a questão da construção da usina de Itaipu, a percepção por parte do presidente de fato Ernesto Geisel e do chanceler Azeredo Silveira sobre a incapacidade objetiva da Argentina, derivada de suas questões econômico-sociais internas, de se opor ou liderar uma coalisão contrária aos interesses regionais brasileiros. O período escolhido também engloba o deterioro das relações bilaterais brasileiras com os Estados Unidos e uma nova concepção de segurança nacional que privilegiava uma posição do Brasil como país membro do Terceiro Mundo, acentuando assim uma busca por maior aproximação com a Argentina já no final da administração Geisel, que ganharia fôlego renovado com a posse do presidente de fato general Figueiredo.

Como exploraremos ao longo do capítulo 2, a posse de Jimmy Carter como presidente dos EUA, em 1977, marca o recrudescimento da agenda acerca de direitos humanos e de não-proliferação de armas nucleares na política externa estadunidense, condicionando assim a assistência econômica ao cumprimento de normas de direitos humanos. Foi nesse contexto que Brasil e Argentina perceberam que a rivalidade entre eles era fator que os enfraquecia frente a estas pressões internacionais, concorrendo para o surgimento de convergências entre os governos militares no Brasil e na Argentina em reação a esta política.

Desta maneira, o tema deste trabalho foi escolhido após a percepção de que para entendermos as tentativas de integração da América do Sul não se pode ignorar o papel proeminente das relações cooperativas entre Brasil e Argentina, pois ao tentar descobrir as principais causas que possibilitaram a mudança de postura nas relações bilaterais entre esses dois países – da rivalidade e competição para a cooperação – nos pareceu de bastante magnitude o papel dos entendimentos e confiança mútua gerada por meio do setor nuclear para o avanço dos processos integracionistas entre esses dois atores. Como justificativa estratégica para o Brasil, acreditamos que este trabalho pode vir a contribuir para um entendimento maior sobre a Argentina, país com o qual o Brasil lidera os processos de integração da América do Sul e de reinserção internacional do continente nos fóruns globais.

Defende-se aqui a hipótese de que o processo que conduziu à assinatura do Acordo de Cooperação entre o Brasil e a Argentina para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear representou o fim das rivalidades históricas entre os países e fomentou confiança mútua entre os dois Estados a partir de seus programas nucleares, concorrendo para aproximar os dois países e iniciar um processo de solidificação de uma

aliança estratégica como forma encontrada por Brasil e Argentina de lidar com suas questões internas e de desenvolvimento, assim como maneira de resistir às pressões externas por parte do regime internacional de não-proliferação.

A natureza discriminatória do regime de não-proliferação e a necessidade de se avançar em direção ao desarmamento são pontos levantados com frequência por vários setores da sociedade brasileira, salientando, por um lado, o direito universal ao acesso à energia e à tecnologia nuclear e, por outro, a necessidade de futura completa desnuclearização (bélica) mundial, sendo esses pontos chaves da política nuclear brasileira atual, que tem como linhas gerais de sua atuação a associação entre soberania, autonomia e desenvolvimento⁵. Dessa maneira, o Acordo de Cooperação entre o Brasil e a Argentina para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear – assinado em 1980 – marca o início de um processo de construção de confiança mútua entre Brasil e Argentina que pavimentou os caminhos posteriores para relações cooperativas e integracionistas entre ambos os países. Este Acordo resultou de um longo processo político fundamentado na constatação dos benefícios mútuos para os dois países e no potencial de sinergia dos seus programas nucleares. No final da década de 1970, os governos do Brasil e da Argentina perceberam determinada convergência de interesses na busca por um desenvolvimento tecnológico independente e na oportunidade de diluir as desconfianças da comunidade internacional que pesavam sobre seus respectivos programas nucleares.

O Acordo de 1980 foi o primeiro de uma série de negociações realizadas ao longo da mesma década, as quais ganharam maior intensidade nos anos 1985-1991 no bojo das declarações conjuntas que culminariam na assinatura do Acordo Bilateral de 1991 que, entre outras ações, instituiu a hoje prestigiada Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Matérias Nucleares (ABACC)⁶.

O Acordo de Cooperação para Usos Pacíficos da Energia Nuclear, firmado em Buenos Aires em 17 de maio de 1980 buscou estabelecer as condições necessárias para o conhecimento recíproco de ambos os programas nucleares. Não obstante, é intrigante notar que estes mesmos programas concorriam desde o segundo pós-guerra para o acirramento de rivalidades e desconfianças entre Brasil e Argentina justamente pela sensibilidade estratégica intrínseca, bastante avivada num contexto de ditaduras militares em ambas as sociedades.

⁵ HERZ & LAGE, 2013.

⁶ Para maior compreensão acerca do processo de desenvolvimento, institucionalização e importância contemporânea da Agência, ver: OLIVEIRA, Antonio A. & CANTO, Odilon Marcuzzo do. “ABACC, un ejemplo de integración y transparencia”. IX Latin American IRPA Regional Congress on Radiation Protection and Safety – IRPA 2013. Rio de Janeiro, RJ, Brazil, April 15-19, 2013.

Como bem nota Paulo Wrobel, a proximidade das datas de fundação das agências governamentais especializadas na temática nuclear argentina (CNEA, 1955) e brasileira (CNEN, 1956) pode ser vista como uma tentativa brasileira de não “ficar para trás” na lógica de competição por prestígio e hegemonia política na América do Sul, assim como também reflete o contexto e as percepções acerca da tecnologia nuclear do período. Para Wrobel, a coincidência da fundação das agências não foi fortuita e aponta para uma causa comum: a importância, na época, da mística associada à tecnologia nuclear como símbolo de progresso científico e tecnológico nos campos civil e militar⁷.

Dessa maneira, por meio de um estudo dos processos que culminaram na assinatura do Acordo de Cooperação entre o Brasil e a Argentina para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear em 1980, utilizando o quadro analítico proposto por Emanuel Adler e Michael Barnett, procuraremos salientar os eventos do processo decisório no qual foram geradas as condições para o início de uma aproximação e construção de confiança entre Brasil e Argentina no campo da energia nuclear.

Haverá então a busca por evidências que confirmem ou refutem a hipótese apresentada de que os programas nucleares dos dois países concorreram para aproximá-los e iniciar um processo de solidificação de uma aliança estratégica entre eles como forma encontrada para lidar com suas questões internas e de desenvolvimento, assim como maneira de resistir às pressões externas.

Nesse aspecto, dividiremos a análise em (i) questões internas dos dois países estudados e (ii) pressões externas e econômicas sofridas por eles no que concernia seus programas nucleares, para então, (iii) analisarmos comparativamente como o setor nuclear – causa de grandes rivalidades entre Brasil e Argentina – se transforma em fator de aproximação e construção de confiança mútua, conformando uma aliança estratégica entre os dois Estados.

Em consonância com este objetivo, ao longo do capítulo 1 apresentaremos o quadro analítico proposto por Emanuel Adler e Michael Barnett que, a partir das formulações originais de Karl Deutsch do conceito de comunidade de segurança, oferece em uma perspectiva construtivista a possibilidade de percebermos como atores internacionais que interagem em diversas esferas e compartilham valores, símbolos e normas, podem vir a forjar uma identidade social conjunta que reflita interesses de longo prazo, difunda reciprocidade e confiança, modificando suas compreensões prévias sobre poder, interligando segurança à

⁷ WROBEL, 2000. p. 72-73.

existência de valores compartilhados que aprofundam a cooperação em segurança e nos laços internacionais que reforçam suas respectivas seguranças nacionais.

No capítulo 2, apresentaremos alguns aspectos da ordem econômica e política internacional que concorreram para criar debilidades econômicas e sociais no Brasil e na Argentina, em um contexto onde os dois Estados eram administrados por governos militares ditatoriais, assim como a necessidade de respostas por parte das políticas externas dos dois Estados para a garantia de seus desenvolvimentos econômicos e sociais que perpassavam inclusive sobre o direito de dominar a tecnologia nuclear para fins pacíficos. Procuraremos também demonstrar como o papel das pressões internacionais sobre os direitos humanos e para a adesão ao regime de não-proliferação nuclear gerou a percepção nos dois Estados de que uma aproximação de Brasil e Argentina poderia ser uma forma de defesa conjunta de seus objetivos de desenvolvimento.

Por fim, ao longo do capítulo 3 apresentaremos o momento da assinatura do Acordo de Cooperação entre o Brasil e a Argentina para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, as expectativas e diretivas práticas do mesmo, assim como suas motivações, os atores envolvidos em sua formulação e as questões de ordem interna e externa de Brasil e Argentina que concorreram para que o longo processo de aproximação entre os dois países no campo nuclear fosse apenas possibilitado naquele momento.

Ao longo da conclusão, apresentaremos os resultados e percepções dessa pesquisa, e refletiremos como os entendimentos no campo nuclear transbordaram em direção às esferas econômicas e sociais produzindo a confiança mútua necessária para que se avançasse em outras esferas de integração, além de sinalizar as contribuições e possibilidades que o quadro analítico proposto por Emanuel Adler e Michael Barnett forneceu a esta pesquisa e pode vir a facilitar o desenvolvimento de trabalhos futuros.

2 COMUNIDADES DE SEGURANÇA: UM APORTE CONSTRUTIVISTA SOBRE A RESOLUÇÃO PACÍFICA DE CONTROVÉRSIAS.

O objetivo deste capítulo é apresentar de forma condensada o debate recente acerca do conceito de comunidades de segurança a partir das visões de Adler e Barnett. Os autores buscam aportar e atualizar as formulações originais de Karl Deutsch por meio de um prisma teórico construtivista e dos debates sociológicos contemporâneos. Uma vez que em uma comunidade de segurança os Estados adotam medidas que certificam que a resolução de suas controvérsias não se dará por meio do enfrentamento físico e que a expectativa da paz duradoura da região se encontra assentada nos laços e identidades comuns, criados através de interações históricas que forjam concepções comuns e criam reciprocidade e confiança mútua, o prisma construtivista adotado pelos autores traz a vantagem de nos possibilitar compreender mecanismos presentes nas relações bilaterais entre Brasil e Argentina que concorreram para dirimir desconfianças e rivalidades, reinterpretar e reimaginar seus laços históricos, e construir uma identidade em suas relações por meio dos acordos nucleares de 1980.

A evocação de comunidade de segurança para denominar as relações atuais entre Brasil e Argentina também aumenta a importância de revisitar este conceito, tanto para contribuir para o avanço da teoria das Relações Internacionais e dos Estudos Estratégicos e orientar a elucidação do nosso objeto de pesquisa, quanto para futuros trabalhos que busquem compreender como Estados podem vir a superar suas rivalidades de formas pacíficas e criar ferramentas de integração a partir de concepções, normas e símbolos de segurança compartilhada.

É interessante notar, na introdução do livro “Origens da cooperação nuclear: uma história oral crítica entre Argentina e Brasil”, editado por Mallea, Spektor e Wheeler em 2015⁸, onde os autores Mallea e Spektor fazem um apanhado do atual grau de cooperação no

⁸ Neste livro, encontramos as transcrições da conferência sobre as origens da cooperação nuclear argentino-brasileira, que ocorreu no Rio de Janeiro, entre 21 e 23 de março de 2012. Por meio da metodologia de História Oral Crítica, os organizadores buscaram reunir personagens relacionados aos eventos históricos da aproximação nuclear entre Brasil e Argentina, no intuito de proporcionar um ambiente no qual as testemunhas do processo pudessem comparar suas memórias às interpretações dos especialistas, à luz de uma documentação histórica até então inédita. Os autores salientam que o maior obstáculo metodológico encontrado foi a tendência dos participantes de reconstruir o passado de forma a aparentar que a cooperação seguiu um ritmo natural e cada vez mais progressivo, subestimando assim os percalços e as idas e vindas do processo. Nicholas Wheeler (p.44) diz que: “A ideia por trás do método é levar os participantes a conversar sobre o que deu errado, quais as percepções equivocadas ou mal-entendidos envolvidos, e como situações perigosas foram ou poderiam ter sido evitadas. A metodologia da história oral crítica sempre foi aplicada a situações em que os governos se envolveram em crises, competição na área de segurança ou até mesmo em guerras. Pareceu-me interessante tentar aplicar essa abordagem ao caso argentino-brasileiro porque essa é uma história de êxito: uma situação

campo nuclear, a seguinte afirmação: “Na década de 1970, porém, ninguém imaginava o Brasil e a Argentina convivendo em uma ‘comunidade de segurança’, onde uma escalada militar com risco de guerra é inconcebível”. A utilização do conceito de comunidade de segurança para caracterizar o presente estado cooperativo de entrelaçamento entre os programas atuais no contexto contemporâneo, assim como de reais expectativas sociais de resolução de controvérsias, sinaliza o impacto positivo que o acordo assinado em maio de 1980 teve ao pavimentar o caminho que conduziu ao estágio dos dias de hoje.

Outro exemplo da atualidade e recorrência do conceito de comunidades de segurança para retratar as relações de integração na América do Sul é a fala de Celso Amorim, então Ministro da Defesa brasileiro em 2013, por ocasião da aula inaugural da segunda edição do Curso Avançado de Defesa Sul-Americano, onde compreende que “com a criação do Conselho de Defesa Sul-americano, tem sido possível trabalhar com vistas a tornar a América do Sul um conjunto de nações entre as quais a guerra é impensável”⁹. Ao se remeter a Karl Deutsch, Amorim complementou:

Para adaptar suas palavras à nossa realidade, eu chamaria essa comunidade de uma ‘comunidade de paz e segurança’, porque não é apenas pela criação da segurança entre nós, mas também da criação da paz entre nós, e se possível da paz no mundo, que a UNASUL deve trabalhar¹⁰.

Assim sendo, o presente capítulo busca apresentar o quadro de pesquisa proposto por Adler e Barnett que propõe uma nova compreensão sobre a ausência de guerras entre Estados, não mais ancorada em equilíbrio de poder ou em instituições garantidoras da paz, e sim no papel da existência de valores compartilhados de comunidade que aprofundam a cooperação em segurança e reforçam as respectivas seguranças nacionais. Como forma de introduzir o debate deste conceito na América do Sul, trazemos ao fim deste capítulo a análise feita por Andrew Hurrell, sobre a superação das rivalidades entre Brasil e Argentina, que destaca o

na qual a rivalidade e a competição nuclear foram evitadas e um outro caminho foi escolhido”. Este livro foi de grande valia para o desenvolvimento desse trabalho, uma vez que reúne declarações recentes de grande parte dos principais envolvidos no processo de construção de confiança entre os países e da assinatura do “Acordo de Cooperação entre o Brasil e a Argentina para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear”. A ideia é enriquecer a pesquisa com as visões apresentadas por estes atores e, ao mesmo tempo, confrontar suas percepções com as da bibliografia estudada.

⁹ AMORIM, CELSO. “CABE AOS SUL-AMERICANOS CUIDAREM DA DEFESA DA AMÉRICA DO SUL”. Aula Inaugural do Ministro da Defesa, Celso Amorim, no Curso Avançado de Defesa Sul-Americano. Rio de Janeiro, 5 de setembro de 2013. p. 6.

¹⁰ AMORIM, CELSO. “CABE AOS SUL-AMERICANOS CUIDAREM DA DEFESA DA AMÉRICA DO SUL”. Aula Inaugural do Ministro da Defesa, Celso Amorim, no Curso Avançado de Defesa Sul-Americano. Rio de Janeiro, 5 de setembro de 2013. p. 6.

papel das redefinições dos interesses e identidades dos atores nos processos de superação da rivalidade para relações cooperativas.

2.1 COMUNIDADES DE SEGURANÇA EM UM QUADRO ANALÍTICO PROPOSTO POR ADLER E BARNETT

Partindo do conceito de “comunidades de segurança”, primeiramente introduzido por Karl Deutsch em 1957¹¹, Emanuel Adler e Michael Barnett (1998)¹² propõem, por meio de um aporte construtivista, contribuir para o desenvolvimento da teoria das Relações Internacionais e dos Estudos Estratégicos, a partir da atualização do conceito e da proposta de um quadro viável de pesquisa que interliga teoria e história ao exame do desenvolvimento de regiões. Adler e Barnett consideram que na maioria das vezes os especialistas em Relações Internacionais não se sentem confortáveis em utilizar o conceito de comunidade para compreender política internacional. Os especialistas tendem a manter uma postura cética perante a ideia de que atores internacionais – compreendidos aqui como o Estado, as organizações internacionais, as classes sociais, os formuladores de decisões, as elites econômicas e a sociedade civil organizada – são capazes de compartilhar valores, normas e símbolos que proporcionam uma identidade social e os envolvem em um grande número de interações em diversas esferas, que refletem interesses de longo prazo, assim como difundem reciprocidade e confiança¹³.

Embora reconheçam que Estados possam ocasionalmente vir a agir de forma cooperativa na esfera da segurança, a maioria dos especialistas em Relações Internacionais partem da centralidade da ideia de anarquia para apontar que os Estados procurarão obter vantagens sobre os seus vizinhos, assim como agirão de maneira egoísta e de *selfhelp*. Dentro desse entendimento, uma comunidade política relevante é encerrada em um Estado com território e há mínimas possibilidades de conformação de uma comunidade para além deste. Buscando explorar as possibilidades de compreensão sobre de que modo uma comunidade

¹¹ Este conceito se encontra presente no livro: *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton: Princeton University Press, 1957.

¹² Para a construção de um quadro analítico acerca de comunidades de segurança, neste trabalho utilizaremos os capítulos “Security communities in theoretical perspective” e “A framework for the study of security communities” escritos em parceria por Adler e Barnett contidos no livro “Security Communities” de 1998, do qual os autores são os organizadores.

¹³ ADLER & BARNETT, 1998. p. 3.

internacional pode vir a gerar segurança internacional, os autores se dispõem então a pensar sobre a existência de uma comunidade em nível internacional, assim como que as políticas de segurança são profundamente moldadas por esta comunidade em nível internacional e que os estados membros de uma comunidade internacional podem vir a desenvolver disposições pacíficas¹⁴.

Os autores afirmam que as observações iniciais realizadas por Deutsch parecem ser particularmente relevantes à contemporaneidade devido às mudanças na política global e nas teorias das Relações Internacionais. Desde encerrada a Guerra Fria, os autores percebem que os atores políticos têm feito várias declarações no sentido de forjar uma ordem internacional mais pacífica e estável. Embora esta atitude pudesse ser esperada, Adler e Barnett entendem que, por outro lado, inesperadamente vários representantes estatais têm apontado o desenvolvimento de entendimentos compartilhados e o fluxo de operações como formas de estimular a construção de comunidades, ou seja, na tentativa de conceituar as possibilidades de paz, os representantes estatais têm destacado o papel das forças sociais e intervenções estatais muito similares às observações de Deutsch em 1957¹⁵.

Ao interligar segurança à comunidade, os Estados têm revisto suas definições convencionais de segurança e poder, identificando na existência de valores compartilhados a força motriz da cooperação em segurança e que, ao mesmo tempo, esta cooperação irá aprofundar estes valores compartilhados e laços internacionais. Assim, alguns Estados estão modificando suas compreensões prévias sobre poder e incluindo neste conceito a habilidade de uma comunidade de defender seus valores e expectativas de comportamentos condizentes contra uma ameaça externa à comunidade, e de atrair novos Estados às ideias que conduzem a um senso de segurança nacional e progresso material. Deste modo, os autores apontam que enquanto antes segurança significava segurança militar, os Estados agora passaram a identificar “novas” questões de segurança que contemplam o bem-estar econômico, ambiental e social ao mesmo tempo em que cessam temores militares provenientes de outros Estados membros da comunidade¹⁶.

Para Adler e Barnett, uma vasta gama da teoria das Relações Internacionais oferece explicações relacionadas à ausência de guerras entre Estados basicamente por meio de duas perspectivas: ou pela linguagem da força, ou pelo estabelecimento de instituições que garantam a estabilidade da paz. A contribuição deutchiana à questão viria de sua concepção

¹⁴ ADLER & BARNETT, 1998. p. 3.

¹⁵ ADLER & BARNETT, 1998. p. 3-4.

¹⁶ ADLER & BARNETT, 1998. p. 4.

que destaca que Estados podem ser inseridos em um conjunto de relações sociais que são reconhecidas como de comunidade, e que na constituição desta comunidade podem ser geradas expectativas estáveis de soluções pacíficas. Os autores notam que

Por meio de operações, como comércio, migração, turismo, intercâmbios culturais e educacionais, bem como a utilização dos meios físicos de comunicação, um tecido social é construído não só entre as elites, mas também entre as massas, inculcando-lhes um sentido da comunidade¹⁷.

O objetivo de Adler e Barnett ao trazer à tona novamente o conceito forjado por Deutsch e seus colaboradores é a possibilidade de chamar atenção para a sua importância na compreensão dos eventos internacionais contemporâneos, e sugerir um refinamento de sua formulação inicial para produzir um quadro de pesquisa viável, uma vez que

O quadro teórico apresentado se beneficia do melhor da conceituação original de Deutsch e corrige suas deficiências por meio de empréstimos de quatro décadas de conhecimentos substanciais da teoria das relações sociológicas e internacionais, e de vários estudos empíricos que foram embasados pelo conceito de comunidades de segurança¹⁸.

Na definição original apresentada por Deutsch, uma comunidade de segurança é definida como um grupo de populações que se integram a tal ponto que haja a real convicção de que os membros da comunidade não se enfrentarão fisicamente, e sim resolverão as suas disputas de alguma outra forma. Deutsch distingue dois tipos de comunidades de segurança: comunidades amálgamas, que existem quando dois ou mais Estados, antes independentes, se unificam formalmente em uma unidade maior que possuirá algum tipo de governo comum após a união; e comunidades pluralistas, onde os Estados mantêm a sua soberania legal em governos separados, possuem uma compatibilidade de valores fundamentais derivados de instituições comuns, além de “receptividade mútua”, ou seja, um sentimento de pertencimento derivado de lealdades e identidades compartilhadas¹⁹. A convicção de que as disputas entre os Estados membros de uma comunidade de segurança serão resolvidas de formas não violentas orientam os Estados a desenvolver mecanismos de resolução pacífica de controvérsias.

¹⁷ Tradução nossa. No original: “*Through transactions such as trade, migration, tourism, cultural and educational exchanges, and the use of physical communication facilities, a social fabric is built not only among elites but also the masses, instilling in them a sense community*” (ADLER & BARNETT, 1998. p.7).

¹⁸ Tradução nossa. No original: “*The presented framework benefits from the best of Deutsch's original conceptualization and corrects for its shortcomings by borrowing from four decades of substantial insights from sociological and international relations theory and various empirical studies that were informed by the concept of security communities*” (ADLER & BARNETT, 1998. p. 29).

¹⁹ ADLER & BARNETT, 1998. p. 6-7.

Adler e Barnett defendem que a melhor definição para resolução pacífica de controvérsias é a não expectativa e nem mesmo o preparo de violência organizada como meio para a resolução das disputas entre os Estados. Os Estados não tomam, nem ao menos consideram ações militares que possam ser interpretadas pelos outros membros da comunidade como ameaças à sua segurança. Assim sendo, comunidades de segurança podem existir na ausência da construção de fortes laços estratégicos ou de uma aliança formal. Entretanto, em todos os casos, há proibições tácitas ou normas formais contrárias ao uso da força para a resolução de disputas entre os Estados membros²⁰.

Deutsch busca conectar o desenvolvimento de uma comunidade internacional à transformação da política de segurança dos Estados em dois níveis: internacional e individual. No nível internacional, as políticas de segurança dos Estados passam a possuir reais expectativas de soluções pacíficas para seus eventuais contenciosos de forma quase “natural”. No nível individual, o processo de construção da comunidade desenvolve sentimentos de pertencimento, confiança e receptividade mútua que sinalizam a possibilidade de que forças transnacionais tenham alterado a identidade das populações²¹. Deutsch considera que muitos dos mesmos processos que concorreram ao longo da integração nacional e do surgimento do nacionalismo de um Estado em sua esfera doméstica podem ser igualmente relevantes para o desenvolvimento de sua política externa em relação ao surgimento de comunidades internacionais²². Assim, como forma de mensurar este sentido de comunidade, Deutsch quantifica, com especial atenção ao volume numérico, o fluxo de operações internas aos Estados e entre os Estados. O crescimento relativo das operações internas às sociedades quando em contraste com o seu fluxo das operações com outras sociedades é apontado como teste crucial para determinar se novas comunidades estariam se constituindo²³.

Por outro lado, Adler e Barnett defendem que a conceituação de comunidades de segurança feita por Deutsch apresenta uma série de problemas, tanto teóricos quanto metodológicos, que implicam na dificuldade de sua aplicação. Para os autores, ao focar no fluxo de operações como a fonte das novas identificações, Deutsch se equivoca ao atribuir maior ênfase às medidas quantitativas, subestimando as relações sociais que são geradas a partir dessas transações. Acrescentam que o modelo de Deutsch por, em geral, não prestar a devida atenção às organizações internacionais, às classes sociais, aos formuladores de

²⁰ ADLER & BARNETT, 1998. p. 35.

²¹ ADLER & BARNETT, 1998. p. 8.

²² ADLER & BARNETT, 1998. p. 7-8.

²³ ADLER & BARNETT, 1998. p. 7.

decisões, às elites econômicas, assim como às questões que motivam seus comportamentos, não percebe a complexa e causal maneira pela qual o poder do Estado e suas práticas, as organizações internacionais, as operações e processos de aprendizagem social, podem produzir novas formas de relações de segurança e de identificação mútua²⁴.

O desafio autoimposto por Deutsch foi conceituar a política internacional como possuidora da possibilidade de surgimento de comunidades de segurança e compreender quais seriam as possíveis consequências desse fenômeno para a segurança internacional. O grande desafio é focar o poder dos Estados sem, por outro lado, subestimar a presença de forças transnacionais que possam vir a encorajar uma nova arquitetura de segurança entre eles. As operações e interações entre os Estados podem vir a fomentar reciprocidade, novos patamares de confiança mútua, a descoberta de novos interesses e até mesmo novas identidades. Assim, o estudo sobre comunidades de segurança deve se focar no entendimento estratégico dos padrões de interações entre Estados e sociedades e analisar a possibilidade do surgimento de novas estruturas normativas, identidades e interesses de caráter mais coletivos e menos particulares²⁵.

Para Adler e Barnett, as teorias das Relações Internacionais que analisam a ausência de guerras podem ser categorizadas de acordo com a visão relacionada à estrutura do sistema, entre as que compreendem como seu principal motivo o acúmulo de forças materiais, ou entre as que apontam o acúmulo de força materiais somados às forças normativas das instituições internacionais. Assim, temos a perspectiva realista que parte da premissa de que a estrutura da política internacional é definida pela distribuição de poder em um ambiente de anarquia, observando apenas discretamente a série de relações de trocas entre Estados unitários. As teorias realistas e neorrealistas defendem que embora a guerra não ocorra a todos os momentos, deve-se sempre ter expectativa de sua realização. A ausência de guerras seria então temporária, relacionada às alianças, ao balanço de poder, às hegemônias e à dissuasão, fatores que possibilitam a prevenção do conflito por ora. Ao partirem das concepções de anarquia e da de que os Estados são movidos por interesses egoístas (segurança militar), os neorrealistas atribuem a ausência de guerras apenas às questões materiais e assumem que a paz apenas pode ser considerada como temporária²⁶.

Os neoliberais institucionalistas também podem ser enquadrados dentro desta visão acerca da paz duradoura e estável, uma vez que as análises de Adler e Barnett mantêm o foco

²⁴ ADLER & BARNETT, 1998. p. 8-9.

²⁵ ADLER & BARNETT, 1998. p. 13-15.

²⁶ ADLER & BARNETT, 1998. p. 10-11.

em como os Estados constroem instituições em ordem de insuflar cooperação na tentativa de aprofundar os seus interesses mútuos de sobrevivência. O interesse principal dentro da análise desta escola está em compreender como interesses próprios constroem instituições para melhorar os níveis de cooperação entre seus membros. Entretanto, esta perspectiva os impede de considerar em totalidade certas questões, como por exemplo uma comunidade poder emergir a partir de identidades compartilhadas como um fator mais importante do que por interesses apriorísticos e/ou tratados vinculantes, além de subestimar o papel das interações interestatais e transnacionais na conformação e alteração de identidades e interesses entre os Estados²⁷.

Realistas e Neoliberais convergem suas análises a respeito do conceito de anarquia, embora a segunda corrente se debruce com maior afinco sobre os processos relacionados às normas e instituições que catalisam o processo de cooperação. Adler e Barnett observam que os estudiosos que buscam combinar elementos das duas teorias em seus trabalhos se limitam a analisar democracias, que acreditam possuir características essenciais para o processo de cooperação, omitindo assim a possibilidade do surgimento de uma paz estável também entre Estados não democráticos. Por outro lado, os autores apontam a perspectiva construtivista na qual se reconhece que o sistema internacional é uma construção social de compreensão coletiva, no qual estão incluídas normas originadas a partir dessas interações. Assim sendo, o construtivismo comporta a visão de que os atores internacionais estão envolvidos em uma estrutura que ao mesmo tempo é normativa e material, que contém tanto regras e recursos físicos, e por isso permite a possibilidade de entendimento acurado das condições sob as quais os atores podem engendrar normas e identidades compartilhadas que os vinculam a um ambiente de paz duradoura²⁸.

Desta maneira, os intelectuais construtivistas são apontados como os mais proeminentes na tarefa de redescobrir o conceito deutschiano de comunidade de segurança ao

Instar a intelectualidade das relações internacionais a reconhecer o caráter social da política global; avançando a necessidade de considerar a importância das identidades dos Estados e suas fontes de interesses; sugerindo que os propósitos para os quais o poder é implantado e é considerado como socialmente legítimo talvez possam estar mudando; e postulando que as semelhanças culturais entre os Estados podem ser conformadas por agentes institucionais. Consequentemente, a escola construtivista é

²⁷ ADLER & BARNETT, 1998. p. 10-12.

²⁸ ADLER & BARNETT, 1998. p. 10-12.

bem adequada para analisar como os processos sociais e uma comunidade internacional podem transformar políticas de segurança²⁹.

A escola construtivista abrange em seu estudo o sistema internacional como constituído por conhecimento e força física. Assim sendo, não nega a existência da realidade material do sistema, e sim defende que a realidade material conforma, muda e afeta as interações humanas, ao mesmo tempo em que é afetada por elas. Dessa maneira, a perspectiva construtivista apresenta uma mudança epistemológica e normativa em relação à compreensão do sistema internacional. Ao realizar esta tarefa, tem logrado de forma ativa o avanço das questões teóricas a respeito das possibilidades de transformação da política global como consequência de mudanças a partir de forças domésticas, transnacionais e interestatais, oferecendo uma ótica alternativa para a compreensão de questões relacionadas às práticas e políticas de segurança. O aporte construtivista sugere uma série de possibilidades acerca das explicações sobre a ausência de guerras, em contraposição às visões neorrealistas, que focam sua análise quase que exclusivamente em questões relacionadas à linguagem da força e dissuasão, e à premissa neoliberal que se propõe a observar as questões relacionadas às condições sob as quais os Estados podem vir a fomentar uma variedade de normas e instituições no intuito de aprofundar os seus interesses compartilhados. Assim, o conceito de comunidades de segurança apresenta a possibilidade de relação entre o aumento do senso de comunidade e a consecução de relações pacíficas, oferecendo uma explicação sobre as razões de uma paz duradoura em uma perspectiva também sociológica³⁰.

Os Estados permanecem atentos aos seus interesses e às suas forças. Entretanto, o que seus interesses são ou se tornam, e o significado e propósito de suas forças, são modelados e constituídos dentro de uma estrutura normativa que emerge e se desenvolve de acordo com as ações e as interações dos Estados e dos atores não-estatais³¹.

²⁹ Tradução nossa. No original: “*Urging that international relations scholarship recognize the social character of global politics; forwarding the need to consider the importance of state identities and the sources of state interests; suggesting that the purposes for which power is deployed and is regarded as socially legitimate may be changing; and positing that the cultural similarities among states might be shaped by institutional agents. Consequently, constructivist scholarship is well-suited to consider how social processes and an international community might transform security politics*” (ADLER & BARNETT, 1998. p. 12).

³⁰ ADLER & BARNETT, 1998. p. 12-13.

³¹ Tradução nossa. No original: “*States are still attentive to their interests and their power. But what state interests are or become, and the meaning and purpose of power, take shape within – and are constituted by – a normative structure that emerges and evolves due to the actions and interactions of state and non-state actors*” (ADLER & BARNETT, 1998. p. 15).

Na tentativa de delinear os fatores que contribuem para a resolução pacífica de controvérsias, Adler e Barnett apresentam três eixos conceituais³². O primeiro trata das condições que dão início ao processo. Neste, observam que, devido a fatores endógenos e exógenos, os Estados começam a se orientar em direção a outros Estados no intuito de coordenar suas relações³³.

Desenvolvimentos tecnológicos, uma ameaça externa que faz com que Estados formem alianças, o desejo de reduzir temores mútuos por meio da coordenação de segurança, novas interpretações da realidade social, transformações em padrões econômicos, demográficos e de migração, mudanças no meio ambiente; estes e outros desenvolvimentos podem impelir os Estados a olharem na direção uns dos outros e a esforçarem-se para coordenar suas políticas em busca de vantagens mútuas³⁴.

Embora não haja a expectativa de que estes encontros iniciais e seus atos cooperativos produzam confiança mútua ou pronta identificação entre os atores, eles partem da premissa plausível de que haverá outras numerosas e frutíferas interações, provendo assim as condições necessárias para o início da concretização das expectativas iniciais do processo³⁵.

O segundo eixo conceitual examina as relações positivas, dinâmicas e recíprocas entre a estrutura da região, definida pelo conjunto de meios de emprego da **força e conhecimento** e **processos sociais**, definidos pelo conjunto de **organizações, operações e aprendizagem social (negrito nosso)**. Estas dinâmicas criarão as condições para o terceiro eixo destacado pelos autores: o desenvolvimento de confiança mútua e de identidades coletivas entre os Estados³⁶

Talvez a característica definidora deste eixo seja que os Estados e seus povos tornaram-se envolvidos em uma série de interações sociais que começaram a transformar o ambiente em que estão inseridos [...]. Nós dividimos este eixo nas categorias "estruturais" de poder e conhecimento e as categorias de "processo" de operações, organizações internacionais e instituições, e aprendizagem social. A relação dinâmica, positiva e recíproca entre essas variáveis proporciona as condições sob as quais uma identidade coletiva e confiança mútua podem se formar, sem a qual não poderia haver expectativas confiáveis de resolução pacífica de controvérsias³⁷.

³² ADLER & BARNETT, 1998. p. 37.

³³ ADLER & BARNETT, 1998. p.37-38.

³⁴ Tradução nossa. No original: “*Technological developments, an external threat that causes states to form alliances, the desire to reduce mutual fear through security coordination, new interpretations of social reality, transformations in economic, demographic and migration patterns, changes in the natural environment, these and other developments can propel states to look at each other's direction and attempt to coordinate their policies to their mutual advantage*” (ADLER & BARNETT, 1998. p. 38).

³⁵ ADLER & BARNETT, 1998. p. 38.

³⁶ ADLER & BARNETT, 1998. p. 37.

³⁷ Tradução nossa. No original: “*Perhaps the defining feature of this tier is that states and their peoples have become involved in a series of social interactions that have begun to transform the environment in which they are embedded [...]. We divide this tier into the "structural" categories of power and knowledge and the*

Adler e Barnett – ao destrincharem seus entendimentos acerca do conceito de força, primeira constituinte da estrutura da região dentro do segundo eixo conceitual – observam que a força desempenha um papel proeminente na conformação e manutenção de comunidades de segurança por meio da habilidade do Estado central de ocasionalmente coagir os outros Estados a manter instâncias coletivas, e na autoridade deste(s) Estado(s) de determinar os valores compartilhados que conformarão o sentimento de pertencimento ao grupo. Assim sendo, os Estados mais poderosos não geram a segurança por si mesmos, e sim devido à imagem positiva e ao progresso material associado a estes Estados centrais, fazendo com que a comunidade de segurança se desenvolva ao redor deles. Uma comunidade formada por Estados fortes cria a expectativa aos Estados mais fracos de que estes usufruirão da segurança e potencialmente de outros benefícios associados à comunidade³⁸.

Ao analisarem a segunda constituinte da estrutura – o conhecimento – apontam que ele também faz parte da estrutura internacional, e que nesta esfera o que mais interessa aos autores são as estruturas cognitivas que serão responsáveis pelas significações compartilhadas e entendimentos. O conhecimento é uma parte importante sobre a qual conforma e restringe a ação dos Estados, representando as categorias que legitimarão as ações e práticas dos Estados membros³⁹.

Em relação aos processos sociais, as categorias envolvem operações, organizações e instituições internacionais, e aprendizagem social. As operações como visto antes, englobam um conjunto variado de trocas que incluem trocas simbólicas, econômicas, materiais, políticas, tecnológicas, entre outras. Quanto mais intensas e extensas, maior velocidade e diversidade verificam-se nas operações dentro das sociedades. Assim, um aumento quantitativo e qualitativo das operações redefine as experiências coletivas e altera os fatos sociais⁴⁰.

As organizações e instituições internacionais contribuem direta e indiretamente para o desenvolvimento de uma comunidade de segurança⁴¹. Elas possibilitam a ação dos Estados devido às suas propriedades de gerar confiança mútua, podendo também encorajá-los a descobrir suas preferências, reconceituar suas noções acerca de sua própria identidade, e

"process" categories of transactions, international organizations and institutions, and social learning. The dynamic, positive, and reciprocal relationship between these variables provides the conditions under which a collective identity and mutual trust can form, without which there could not be dependable expectations of peaceful change" (ADLER & BARNETT, 1998. p. 39).

³⁸ ADLER & BARNETT, 1998. p. 39-40.

³⁹ ADLER & BARNETT, 1998. p. 40.

⁴⁰ ADLER & BARNETT, 1998. p. 41.

⁴¹ ADLER & BARNETT, 1998. p. 41.

reimaginar seus vínculos sociais com outros Estados. Estas organizações são espaços de socialização e aprendizado, onde os atores políticos aprendem e ensinam aos outros suas interpretações acerca da conjuntura e das normas. Uma vez que identidades são criadas e reproduzidas tendo como base o conhecimento que os povos têm sobre si mesmos e sobre os outros, o processo de conhecimento que ocorre e é promovido dentro das instituições pode estimular os atores a desenvolver expectativas positivas e recíprocas que os conduz a uma identificação com o outro⁴². Entretanto, ao mesmo tempo em que uma maior comunicação entre os povos, os processos de conhecimento e o adensamento do ambiente social desempenham papéis importantes ao amadurecimento da comunidade política, estes fatores não passarão de apenas possibilidades até o momento em que agentes os transformem em realidade política por meio de poder político e institucional⁴³.

A aprendizagem social pode ser descrita como um processo intenso de redefinição e reinterpretção da realidade, entendida como o que os povos consideram real, possível ou desejável, com base em um novo conhecimento causal e normativo. Assim sendo, aprendizagem social é mais do que uma adaptação ou uma simples escolha política por meios mais eficazes para alcançar objetivos ou responder a desafios da arena internacional. O fenômeno representa a capacidade e a motivação dos atores sociais de lidar com e até mesmo transformar a realidade, a partir de alterações em suas formas de enxergar o mundo material e social e suas respectivas identidades. Entretanto, a aprendizagem social não é suficiente para o desenvolvimento de uma comunidade de segurança, a menos que este processo de aprendizado esteja diretamente conectado a processos funcionais que sejam esquadrihados para gerar um melhoramento completo nas condições dos Estados.

Neste contexto, os Estados mais fortes se tornam muito importantes para o processo. Os Estados que possuem maior poder material, legitimidade internacional, e que têm adotado normas e práticas que se coadunam com a resolução pacífica de controvérsias tendem a conferir uma maior moral e autoridade material às normas e práticas que propagam e, por este motivo, podem inclusive induzir à adoção política destas, além da sua institucionalização. Ao promover o desenvolvimento de definições compartilhadas de segurança, de ações adequadas tanto na esfera doméstica quanto internacional, acerca das fronteiras das regiões, a aprendizagem social estimula os atores políticos a perceberem-se uns aos outros como

⁴² ADLER & BARNETT, 1998. p. 42-43.

⁴³ ADLER & BARNETT, 1998. p. 43.

confiáveis. Conjuntamente, este fator conduz as populações a se identificarem com aqueles que antes possuíam distintas concepções⁴⁴.

As condições estruturais e processuais são necessárias para o desenvolvimento de confiança mútua e identidades coletivas transnacionais (entre Estados). Ao se atentarem à variável “confiança”, Adler e Barnett advogam que este fator pode ser promovido por instituições que significativamente aumentem qualitativa e quantitativamente as operações entre os Estados, ao mesmo tempo em que aumentem a difusão de normas. Sobre as identidades coletivas, apontam que estas podem ser aceleradas pelos processos de conhecimento que ocorrem dentro de espaços institucionalizados, podendo conduzir a mudanças nas percepções e compreensões entre os Estados. Confiança e identidades coletivas são condições necessárias ao desenvolvimento das expectativas de resolução pacífica de controvérsias, são recíprocas e se reforçam. O desenvolvimento da confiança pode fortalecer a identificação mútua⁴⁵.

Os autores partem da definição de confiança apresentada por Barbara Mistzal⁴⁶, na qual

A confiança sempre envolve um elemento de risco resultante da nossa incapacidade de controlar o comportamento do outro, da nossa incapacidade de ter conhecimento completo sobre as motivações de outros povos e, em geral, a partir da contingência da realidade social. Consequentemente, o comportamento de um é influenciado por suas crenças na probabilidade de outros comportarem-se ou não de certa maneira, em vez de apenas por uma compreensão cognitiva ou por um cálculo firme e determinado.

Assim, confiança seria compreendida como o acreditar para além das incertezas. A confiança é vista como um fenômeno social que se baseia no pressuposto de que o outro ator agirá de maneiras condizentes às expectativas normativas. O desenvolvimento de uma comunidade de segurança sugere que os Estados não mais confiam a organizações internacionais concretas a manutenção da confiança, e sim à crença e ao conhecimento mútuo. A identificação entre um aliado ou antagonista – a base social da confiança – se torna um julgamento baseado em anos de experiências e encontros que conformam a definição cultural

⁴⁴ ADLER & BARNETT, 1998. Cap2, p. 43-45.

⁴⁵ ADLER & BARNETT, 1998. p. 45.

⁴⁶ Tradução nossa. No original: “Trust always involves an element of risk resulting from our inability to monitor others' behaviour, from our inability to have complete knowledge about other peoples' motivations and, generally, from the contingency of social reality. Consequently, one's behaviour is influenced by one's beliefs about the likelihood of others behaving or not behaving in a certain way rather than solely by a cognitive understanding or by a firm and certain calculation” Barbara Mistzal, *Trust in Modern Societies* (Cambridge: Polity Press, 1996, p. 19. Apud ADLER & BARNETT, 1998. p. 46).

de ameaça. Neste sentido, as incertezas não são geradas por capacidades tecnológicas ou por sua ausência, mas pelo conhecimento fundado em identificação e confiança mútua⁴⁷.

Em relação às identidades coletivas, Adler e Barnett apontam que elas não são apenas pessoais ou psicológicas e sim sociais, que se definem nas interações e relações dos atores com os outros. Assim, as identidades são contingentes, e dependerão da colocação e das interações entre os atores num contexto institucionalizado. As identidades nacionais e estatais se formam nas relações com outros Estados e nações, tanto fora das fronteiras de seus territórios quanto fora dos limites da região, podendo estas identidades ser reforçadas por meio de mitos e símbolos. Entretanto, em uma comunidade de segurança de união frágil, os seus membros se identificam em partes, tendo uma leve compreensão compartilhada acerca das motivações que os reúnem. Por outro lado, em uma comunidade de segurança de união rígida, verifica-se uma identidade social que engendra uma identificação positiva entre as populações dos Estados membros. Quanto mais uma comunidade de segurança se aproxima de se encaixar nesta categoria, maior a proximidade cognitiva existente entre os seus membros, sendo maior também a identidade de associação adquirida. As identidades das populações internas a cada Estado derivarão das normas e da identidade da comunidade, intercambiando interesses. A política externa dos Estados membros ganhará um conjunto totalmente novo de significados e propósitos, como nos discursos estatais e nas suas linguagens de legitimação, que agora passarão a se concentrar mais na relevância da comunidade do que nas fronteiras de seus territórios⁴⁸. Uma interação positiva e dinâmica entre as variáveis apresentadas insufla os processos de desenvolvimento de confiança e de construção de identidades coletivas, que por sua vez, fomentarão reais expectativas de resolução pacífica de controvérsias⁴⁹.

Adler e Barnett se concentrarão no estudo das comunidades pluralísticas, uma vez que as consideram mais próximas, teórica e empiricamente, do desenvolvimento atual da política internacional e da teoria de Relações Internacionais⁵⁰.

Nossa preocupação se concentra nas comunidades de segurança pluralistas e não nas comunidades amálgamas. Definimos uma comunidade de segurança pluralista como uma região transnacional composta de Estados soberanos cujas populações mantêm expectativas confiáveis de mudança pacífica. Comunidades de segurança pluralistas podem ser classificadas de acordo com a sua profundidade de confiança, a natureza e o grau de institucionalização do seu sistema de governança, e se residem em uma anarquia formal ou estão à beira de transformá-la. Estas categorias fornecem a base

⁴⁷ ADLER & BARNETT, 1998. p. 46.

⁴⁸ ADLER & BARNETT, 1998. p. 47-48.

⁴⁹ ADLER & BARNETT, 1998. p. 48.

⁵⁰ ADLER & BARNETT, 1998. p. 5.

para a distinção entre dois tipos ideais, comunidades de segurança pluralistas de uniões frágeis ou rígidas⁵¹.

As comunidades de segurança classificadas como de união frágeis são apresentadas como possuidoras apenas das condições mínimas para que possam ser consideradas como comunidades de segurança, isto é, uma região transnacional abrangida por Estados soberanos cujas respectivas populações mantêm expectativas de resoluções pacíficas de suas controvérsias. Os membros dessas comunidades de segurança de união frágeis não possuem expectativas de atividades belicosas por parte dos outros membros e, por esta razão, praticam de forma consistente uma autorrestrição do uso da força.

As comunidades de segurança de união rígidas, por outro lado, possuem características mais exigentes em dois aspectos. Primeiro, estas comunidades possuem uma espécie de sociedade de assistência mútua na qual são construídos sistemas de mecanismos coletivos. Em segundo lugar, possuem um sistema normativo que pode ser enquadrado em algum lugar entre um Estado soberano e um governo regional centralizado. Seria algo como um sistema pós-soberano, dotado de instituições nacionais, transnacionais e supranacionais e em formas coletivas de sistemas de segurança⁵².

Evidências acerca do surgimento de uma comunidade de segurança de união frágil podem ser observadas a partir de vários indicadores que reflitam um alto nível de confiança, identidades e noções de futuro compartilhadas, baixa probabilidade de que os conflitos serão resolvidos militarmente, e a diferenciação clara entre os que fazem e os que não fazem parte da comunidade de segurança. Adler e Barnett listam alguns desses indicadores que evidenciam o surgimento de uma comunidade de segurança. Entre eles encontramos: a) Multilateralismo. Os processos decisórios e os processos jurídicos de resolução de conflitos tendem a ser mais consensuais do que em outros tipos de relações interestatais devido ao alto grau de confiança presente e aos mecanismos de geração de consenso que incorporam os interesses comuns aos interesses de todos os membros; b) Fronteiras desfortificadas. Embora ainda presentes, as patrulhas e os monitoramentos de fronteira são realizados para garantir a segurança do Estado contra ameaças outras, não mais contra uma invasão militar organizada;

⁵¹ Tradução nossa. No original: “*We are concerned with pluralistic and not amalgamated security communities. We define a pluralistic security community as a transnational region comprised of sovereign states whose people maintain dependable expectations of peaceful change. Pluralistic security communities can be categorised according to their depth of trust, the nature and degree of institutionalization of their governance system, and whether they reside in a formal anarchy or are on the verge of transforming it. These categories provide the basis for distinguishing between two ideal types, loosely and tightly coupled pluralistic security communities*” ADLER & BARNETT, 1998. p. 30.

⁵² ADLER & BARNETT, 1998. p. 30.

c) Mudanças no planejamento militar. Os pressupostos de crises militares não incluem os pertencentes à comunidade. Embora haja preocupações acerca do grau de cooperação e contribuição a uma campanha militar conjunta, os Estados membros da comunidade não são vistos como potenciais inimigos em nenhum engajamento militar; d) Definição comum de ameaças. Devido ao elevado grau de identificação entre os membros da comunidade, o “outro”, o inimigo, o que representa ameaças à comunidade é identificado em elementos externos a ela; e) Discurso e linguagem da comunidade. O discurso normativo dos Estados e suas ações refletem os padrões da comunidade. Assim, os discursos tendem a refletir as normas de uma comunidade específica, diferenciando-as de normas pertencentes aos atores externos à comunidade⁵³.

Os indicadores utilizados para demonstrar a existência de uma comunidade de segurança de união frágil também são aplicáveis para a demonstração da existência de uma comunidade de segurança de união rígida. Entretanto, com o fito de distinguir entre essas duas variações de comunidades de segurança, Adler e Barnett apresentam outros indicadores que se aplicam somente às de união rígida. Estes indicadores são: a) Segurança coletiva e cooperativa. Movimentos de deslocamento de medidas de controle de armas e construção de confiança em direção a uma segurança cooperativa que considera os problemas de segurança que se apresentem internamente à comunidade, e em direção a uma segurança coletiva que considera os problemas de segurança que se apresentem externamente à comunidade; b) Alto grau de integração militar. Embora uma comunidade de segurança não exija necessariamente uma integração militar, é muito provável que identidades compartilhadas e elevados níveis de confiança gerarão o desejo de conciliação dos recursos militares. Este indicador reflete não apenas um alto grau de confiança, mas também que a segurança é vista como interdependente; c) Coordenação política contra ameaças internas. Uma grande coordenação política entre os membros da comunidade de segurança na vigilância e monitoramento das ameaças internas identificadas comumente; d) Livre circulação de populações. A livre circulação de cidadãos entre os Estados reflete que há menor diferenciação entre “nós” e “eles”. As rotinas de transição entre os Estados não são mais restritivas uma vez que os cidadãos dos outros Estados não são mais vistos como ameaças potenciais; e) Internacionalização da autoridade. Um conjunto de políticas públicas com práticas compartilhadas e coordenadas pode aprofundar a criação de um sistema legal informal. Sem embargo, a autoridade pode se tornar internacionalizada, ou, alternativamente, os Estados podem intentar coordenar e harmonizar

⁵³ ADLER & BARNETT, 1998. p. 55-56.

suas legislações domésticas. Uma vez que as leis se tornam internacionalizadas, o mesmo caminho seguirá os mecanismos de imposição da força⁵⁴.

A característica distintiva de uma comunidade de segurança é que a estabilidade da paz está atrelada a existência de uma comunidade transnacional. Adler e Barnett se questionam então sobre o que define uma comunidade⁵⁵. Dentre as diversas definições do termo que podem ser encontradas, os autores optam por salientar três características que definem uma comunidade. Primeiro, membros de uma comunidade possuem identidades, valores e significações compartilhados. Segundo, os atores presentes em uma comunidade perpetram um grande número de relações multifacetadas e diretas. As interações não ocorrem apenas de maneira indireta ou em matérias específicas, pelo contrário, se dão por meio de encontros “cara-a-cara” e relações que concernem numerosas questões. A terceira característica constituinte de uma comunidade é que elas apresentam reciprocidade, o que expressa níveis de interesses em longo prazo e até mesmo altruísmo, entendendo que os interesses em longo prazo provêm do conhecimento acerca daqueles com os quais se interage e o altruísmo como um senso de responsabilidade e compromisso para com os outros membros⁵⁶.

Para os autores, estas duas últimas características apresentadas ressaltam que comportamentos baseados em interesses próprios continuam a existir entre os membros de uma comunidade. Embora os atores possam vir a se identificar entre si e compartilhar diversos interesses e ideias derivadas do tecido social do grupo, eles também continuarão a possuir distintos interesses que poderão engendrar comportamentos competitivos, podendo essa competição desaguar em conflito. O que irá distinguir uma comunidade de uma simples associação não será a presença ou ausência de comportamentos guiados por interesses próprios, e sim os graus de difusão de reciprocidade e a extensão da intercambialidade dos interesses dos atores pertencentes ao grupo. Associações possuem uma reciprocidade imediata enquanto comunidades possuem uma reciprocidade mais difusa. Por este motivo que Estados pertencentes a uma comunidade de segurança exibem maior probabilidade de apresentar rivalidades e interações complexas associadas a motivações próprias variadas. Entretanto, mesmo dentro do quadro em tela, não existe, em uma comunidade de segurança, o temor

⁵⁴ ADLER & BARNETT, 1998. p. 56-57.

⁵⁵ ADLER & BARNETT, 1998. p.30- 31.

⁵⁶ ADLER & BARNETT, 1998. p. 31.

relacionado aos usos de violência como meio para a resolução das disputas entre os Estados membros⁵⁷.

As três características apresentadas para definir uma comunidade podem ser encontradas tanto no âmbito local, doméstico, quanto no âmbito internacional. Os realistas clássicos fizeram uma distinção radical entre a “comunidade” que existe internamente e a “anarquia” presente externamente, baseando suas observações de organizações formais nos campos da política internacional e doméstica. Entretanto, ressaltam Adler e Barnett, as características utilizadas pelos realistas clássicos para demarcar a existência de uma comunidade domesticamente podem muito bem existir no nível internacional⁵⁸. Ao se reconhecer que comunidades se desenvolvem a partir de *networks*, interações e encontros “cara-a-cara”, elas não dependem de que seus membros habitem o mesmo espaço geográfico, observação essa que reconceitua as mais básicas concepções acerca de regiões⁵⁹. Nas palavras de Deutsch,

A maioria dos intelectuais tem uma dificuldade compreensível em identificar precisamente onde uma região termina e outra começa; mas tendem a definir as regiões com base na geografia por causa da suposição de que a proximidade gera interesses comuns que derivam de uma cultura comum, mesmas circunstâncias econômicas e as preocupações de segurança. Mas as pessoas podem organizar e definir-se com base em marcadores que não são necessariamente vinculados ao espaço, sugerindo uma espécie de "região imaginada", ou uma “região cognitiva”⁶⁰.

Uma questão então proposta pelos autores é: por quanto tempo uma comunidade deve resolver os seus conflitos sem guerras para que possa ser considerada como uma comunidade de segurança? Uma resposta deutchiana apresentada é:

A integração é uma questão de fato, não de tempo. Se as populações de ambos os lados não temem a guerra e não se preparam para ela, pouco importa quanto tempo levaram para chegar a esta fase. Mas, uma vez que a integração tenha sido alcançada, o período de tempo durante o qual persiste pode contribuir para a sua consolidação⁶¹.

⁵⁷ ADLER & BARNETT, 1998. p. 31-32.

⁵⁸ ADLER & BARNETT, 1998. p. 32.

⁵⁹ ADLER & BARNETT, 1998. p. 33.

⁶⁰ Tradução nossa. No original: “*Most scholars have understandable difficulty identifying precisely where one region ends and another begins; yet they tend to define regions on the basis of geography because of the assumption that proximity generates common interests that derive from a common culture, economic circumstances, and security concerns. But individuals can organize and define themselves based on markers that are not necessarily tied to space, suggesting something of an "imagined region" or a "cognitive region"* (ADLER & BARNETT, 1998. p. 33).

⁶¹ Tradução nossa. No original: “*Integration is a matter of fact, not of time. If people on both sides do not fear war and do not prepare for it, it matters little how long it took them to reach this stage. But once integration has*

A integração – outra propriedade incluída por Deutsch como definidora da expectativa de resoluções pacíficas de controvérsias de uma comunidade de segurança – existiria a qualquer momento em que ambos os lados não temessem a guerra ou se preparassem para ela. Adler e Barnett acrescentam ainda a visão de que a evidência da existência de uma comunidade de segurança deve ser buscada não apenas em comportamentos que sugerem a renúncia à violência militar, mas também na existência de hábitos profundamente enraizados de resoluções pacíficas de controvérsias. Os autores concebem os hábitos e as práticas de resoluções pacíficas de controvérsias, e as normas compartilhadas sob as quais elas são baseadas, como estruturas primitivas de governança⁶².

Comunidades de segurança fiar-se-ão as suas estruturas de governança não apenas na compreensão do comportamento de seus Estados membros na esfera internacional, mas também numa leitura a partir dos comportamentos e concertações domésticas dos Estados constituintes da comunidade. Desta maneira, a estrutura de governança de uma comunidade de segurança dependerá tanto da identidade externa e dos comportamentos internacionais subsequentes dos Estados membros, quanto das características e práticas em seus âmbitos internos. Deutsch e seus colaboradores abordaram as comunidades de segurança focando em suas práticas interestatais e nas forças transnacionais que engendrariam a certeza de que os Estados não resolveriam suas controvérsias por meio da guerra. Para Adler e Barnett, entretanto, igualmente importante é a análise de que os Estados são governados internamente de acordo com comportamentos consistentes com a comunidade⁶³.

Discussões acerca de estruturas de governança – em particular num contexto onde Estados as criam no intuito de estabelecer uma paz duradoura – levantarão questões relacionadas aos conceitos de autoridade e soberania. Embora os Estados que conformam uma comunidade de segurança permaneçam legalmente e formalmente soberanos, suas soberanias, autoridades e legitimidades são contingentes em dois aspectos. Em primeiro lugar, uma comunidade não corroerá a legitimidade do Estado nem o substituirá. Nota-se, sem embargo, que quão mais rígida for a união da comunidade de segurança, maior será a transformação no que tange o papel dos Estados membros. A emergência de uma comunidade cívica transnacional expandirá o papel dos Estados ao se transformar em um agente que impulsiona a variedade de anseios da comunidade, como os econômicos, de segurança, de bem-estar, de

been reached, the length of time over which it persists may contribute to its consolidation” (ADLER & BARNETT, 1998. p. 35).

⁶² ADLER & BARNETT, 1998. p. 35.

⁶³ ADLER & BARNETT, 1998. p. 36.

direitos humanos, etc. Em segundo lugar, as condições sob as quais os Estados são vistos como membros da comunidade e possesores de certos direitos, obrigações e tarefas, dependerão de suas habilidades em cumprir a estrutura normativa da região. Assim sendo, em uma comunidade de união rígida, ao mesmo tempo em que mantêm o status jurídico de Estados soberanos em relação ao resto do mundo, os Estados podem ser compreendidos como agentes da comunidade transnacional e permanecem como atores livres atuando baseados em suas preferências idiossincráticas, enquanto estas preferências permaneçam cognitivamente de acordo com os interesses compartilhados pela comunidade. Por esta razão, ao mesmo tempo em que as populações permanecem nacionais de seus respectivos Estados, as pessoas se tornam cidadãos da comunidade. Adler e Barnett ressaltam que estas observações são mais apropriadas às comunidades de segurança de uniões rígidas que às de uniões frágeis. Entretanto, para os autores, em ambos os casos a conformação de uma comunidade de segurança admite uma estrutura de governança que insuffle os Estados e suas populações a ter expectativas de resolução pacíficas de controvérsias⁶⁴.

Adler e Barnett apresentam três fases analíticas sobre o desenvolvimento de uma comunidade de segurança: nascente, ascendente e madura. Posteriormente, dividirão a análise de uma comunidade de segurança madura de acordo com as variáveis de uniões frágeis ou rígidas, para então oferecer um conjunto de indicadores correspondentes às diferentes fases de uma comunidade de segurança⁶⁵. Os autores acreditam que uma compreensão mais ampla acerca do desenvolvimento de uma comunidade de segurança pode ser conformada por meio de uma análise social construtivista e dependente da trajetória (*path-dependant*).

Os padrões de dependência de trajetória são caracterizados por uma retroalimentação positiva de autorreforço. Escolhas iniciais, muitas vezes pequenas e aleatórias, determinam o estabelecimento de trajetórias históricas futuras. Uma vez que um determinado caminho é escolhido, se opõe a outros, mesmo que estes caminhos alternativos possam, em longo prazo, serem provados como mais eficientes ou adaptativos⁶⁶.

A ideia de que as comunidades de segurança são construídas socialmente significa que elas possuem uma história, e por esta razão exibem um padrão de desenvolvimento ao longo do tempo que perpassa pelas fases naturais da vida (como nascimento, crescimento,

⁶⁴ ADLER & BARNETT, 1998. p. 36-37.

⁶⁵ ADLER & BARNETT, 1998. p. 48.

⁶⁶ Tradução nossa. No original: "*Path-dependant patterns are characterised by self-reinforcing positive feedback. Initial choices, often small and random, determine future historical trajectories. Once a particular path is chosen, it precludes others, even if these alternatives might, in the long run, have proven to be more efficient or adaptive*" KRASNER, Stephen "Sovereignty: An Institutional Perspective", (Comparative Political Studies 21, 1, 1988, p. 8 *Apud* ADLER & BARNETT, 1998. p. 49).

amadurecimento, morte, etc.). Entretanto, como as comunidades de segurança se desenvolvem a partir de um processo de dependência da trajetória, variarão consideravelmente em suas origens e rumos. As escolhas iniciais persistirão pois os indivíduos e os grupos sociais se identificam e se beneficiam das decisões passadas, e porque o custo de mudança aumenta significativamente ao longo do tempo⁶⁷.

A abordagem construtivista e de dependência da trajetória apresentada pelos autores requer então o mapeamento da institucionalização das expectativas consistentes de resolução pacífica de controvérsias, desde quando esta foi apenas imaginada, até os processos que levaram ao seu desenvolvimento. Desta maneira, Adler e Barnett creem cumprir o objetivo de oferecer uma conceituação dos mecanismos de desenvolvimento de uma comunidade de segurança para pesquisas posteriores. Entretanto, os autores tecem a ressalva que os caminhos analíticos propostos não exaurem todas as possibilidades, são apenas derivações das primeiras observações realizadas por Deutsch sobre construções de comunidades e de comunidades de segurança, acrescidas dos recentes estudos empíricos baseados nas compreensões de Deutsch⁶⁸.

A primeira fase analítica sobre o desenvolvimento de uma comunidade de segurança, a nascente, é apresentada por Adler e Michael Barnett como uma fase inicial, onde os governos não buscam explicitamente a conformação de uma comunidade de segurança. Ao contrário, começam a pensar maneiras de coordenar suas relações no intuito de aumentar sua segurança mútua, diminuir os custos das operações associadas às suas trocas, e/ou intensificar maiores trocas e interações. Nesta fase, pode-se observar diversas trocas diplomáticas bilaterais e multilaterais em missões desenhadas para determinar o nível e a extensão da cooperação que pode vir a ser alcançada. No intuito de aprofundar e de ampliar suas interações em sentido cooperativo ainda que com ausência de confiança mútua, os Estados frequentemente solicitarão a presença de um terceiro ator, ou seja, a presença de organizações ou instituições capazes de verificar se os Estados participantes estão honrando seus contratos e obrigações⁶⁹.

Há vários mecanismos possíveis que põem em marcha o desejo e a busca inicial para a criação de instituições ou organizações de fomento e coordenação das relações entre Estados. Um possível é o reconhecimento de uma ameaça mútua ou a guerra. Neste caso, uma organização de segurança é virtualmente indistinguível de uma aliança estratégica, e não há a expectativa de que as populações dos Estados possuirão uma identidade compartilhada ou

⁶⁷ ADLER & BARNETT, 1998. p. 49.

⁶⁸ ADLER & BARNETT, 1998. p. 49.

⁶⁹ ADLER & BARNETT, 1998. p. 50.

conhecimentos do outro. O mais importante neste caso é que os Estados descubrem ou reconhecem que possuem interesses mútuos que requerem uma ação coletiva, e que podem se beneficiar de uma coordenação, ainda que modesta, de suas políticas de segurança. Os resultados dessas ações de cooperação em segurança podem vir a incluir uma especificação maior sobre as ações que são ou não consideradas como ameaça, políticas que sejam desenhadas para a superação de problemas coletivos associados às escolhas interdependentes, e o desenvolvimento de programas de segurança para a consecução de seus interesses mútuos. Assim, nota-se que um efeito mais amplo de uma organização de segurança é o fomento da confiança mútua⁷⁰.

Dentro da lógica do institucionalismo neoliberal, a existência ou o desejo de capitalizar ganhos comerciais ou na divisão internacional do trabalho podem também vir a fomentar o desenvolvimento de organizações e instituições internacionais. Entretanto, uma homogeneidade cultural, política, social e ideológica pode insuflar mais amplas interações e associações, e o desenvolvimento de novas organizações e instituições, podendo até mesmo criar o desejo e a expectativa sobre a factibilidade do desenvolvimento de uma comunidade de segurança. Populações que compartilham características sociais e culturais para além de suas fronteiras nacionais frequentemente evocam um interesse em desenvolver mais do que uma simples postura estratégica defensiva, buscam por contornos institucionalizados que fortaleçam as já existentes expressões de obrigações mútuas⁷¹.

Em geral, os mecanismos que põem em marcha a construção de uma comunidade de segurança provavelmente terão bases materiais e normativas, como por exemplo:

Rápidas mudanças na distribuição do poder militar; eventos calamitosos que produzem mudanças nas estruturas materiais, nas mentalidades e sensibilidades, e novas formas de se pensar a organização da vida política; e, processos transnacionais, domésticos ou internacionais que geram interesses comuns. Em outras palavras, uma comunidade de segurança “sai do papel” devido a fatores positivos ou negativos que fazem os Estados reconsiderarem a forma de organizar suas relações⁷².

Embora a confiança possa ser estimulada por meio de acordos políticos e econômicos, somados a eventos simbólicos que aumentam as certezas e o conhecimento sobre

⁷⁰ ADLER & BARNETT, 1998. p. 50.

⁷¹ ADLER & BARNETT, 1998. p. 51.

⁷² Tradução nossa. No original: “*Rapid shifts in the distribution of military power; cataclysmic events that produce changes in material structures, mindsets and sensibilities, and new ways of thinking about organising political life; and, transnational domestic, or international processes that generate common interests. In other words, a security community “gets out of the gate” because of either push or pull factors that cause states to reconsider how to organise their relations*” (ADLER & BARNETT, 1998. p. 51-52).

o outro, as organizações tradicionalmente desempenham um papel crucial. As organizações dedicadas com mais foco a assuntos outros que não a segurança contribuem também para o desenvolvimento de confiança, entretanto as organizações focadas em segurança são particularmente proeminentes neste aspecto uma vez que refletem o entendimento coletivo de interdependência e coletividade ao lidar com os assuntos relativos à área. A capacidade de um organismo multilateral de segurança de arrefecer temores entre os membros do grupo pode ser observadas, por exemplo, em mudanças nos padrões de gastos militares, disposição das tropas e planejamento operacional⁷³.

Em geral, interações interestatais e transnacionais podem produzir e são facilitadas por instituições e organizações internacionais que:

Contêm normas e oferecem mecanismos que tornam os Estados responsáveis uns pelos outros; institucionaliza (senão difunde) reciprocidade imediata; identifica interesses (ou até mesmo identidades) comuns dentre uma população selecionada; e produz agendas e compromissos, os congrega em encontros e seminários que refletem a tentativa de criar a vinculação de interesses e de um futuro compartilhado⁷⁴.

Os autores defendem que a existência de Estados poderosos podem facilitar e estabilizar esta fase por serem capazes de projetar um senso de propósito ao grupo, de oferecer uma ideia de progresso, e de liderar o grupo em relação aos seus assuntos vitais. Dessa maneira, Adler e Barnett reiteram que o desenvolvimento de uma comunidade de segurança não é antagônico à linguagem da força, pelo contrário, dependeria dela. Nesta visão, amplia-se o conceito de poder para além de seu matiz coercitivo, agregando que este transmite um senso de propósito e, potencialmente, uma visão de futuro à comunidade de segurança nascente⁷⁵.

Os autores classificam a fase subsequente do desenvolvimento de uma comunidade de segurança como “ascendente”. Nesta fase, os múltiplos canais de interação existentes na fase nascente são ampliados e intensificados, os Estados e suas respectivas populações são crescentemente envolvidos em uma densa gama de relações coletivas retratadas como “amigosas”. Um aumento dinâmico na densidade destas relações pode ser encorajado e facilitado pela existência de ideais comuns de progresso material e de segurança que

⁷³ ADLER & BARNETT, 1998. p. 52.

⁷⁴ Tradução nossa. No original: “*contain norms and provide mechanisms that make states accountable to each other; institutionalise immediate (if not diffuse) reciprocity; identify common interests (or even identities) among a selected population; and produce charters and agendas, and convene meetings and seminars, that reflect the attempt to create a binding set of interests and a collective future*” ADLER & BARNETT, 1998. p. 52.

⁷⁵ ADLER & BARNETT, 1998. p. 52.

convergem em torno da expectativa de que estes fatores possam ser mais bem garantidos apenas por meio dos membros da região. Sobretudo, maiores interações estimulam o desenvolvimento de novas formas de organizações e instituições sociais que refletem a propagação de reciprocidade, interesses compartilhados, e talvez, até mesmo uma identidade coletiva. Assim, Adler e Barnett definem esta fase a partir do

Adensamento crescente das redes; novas organizações e instituições que refletem firme coordenação e cooperação militar e/ou a redução de temor de que o outro represente uma ameaça; estruturas cognitivas que promovem um “enxergar” e agir conjunto e, por isso, o aprofundamento do nível de confiança mútua, e a emergência de identidades coletivas que começam a insuflar reais expectativas de resolução pacífica de controvérsias⁷⁶.

Embora as tentativas de estimular “visões de mundo” regionais sejam frequentemente promovidas por governos e organizações intergovernamentais, organizações não governamentais, comunidades acadêmicas, movimentos sociais e até mesmo indivíduos que ocupam posições de poder em instituições são também capazes de transformar suas ideias pessoais acerca do processo de desenvolvimento de uma comunidade de segurança em ideias institucionalizadas⁷⁷.

A confiança continua a se desenvolver por meio de variados contextos e modos organizacionais, sendo os principais indicadores encontrados na esfera da segurança, onde o aumento da confiança em questões militares pode ser encontrado em decisões que refletem posturas militares interdependentes, e quando os Estados começam a dividir informações de inteligência. Outro indicador do aumento da confiança mútua apontado é quando as organizações que foram originalmente construídas para verificação e monitoramento são crescentemente desarticuladas ou se tornam menos importantes para a manutenção da cooperação, ocasionando a necessidade da mudança da estrutura burocrática constituída na fase nascente⁷⁸.

Em larga medida, o processo de construção de confiança é conduzido pela aprendizagem social, processo este que desenvolve uma identidade regional coletiva. Uma forma de avaliar e certificar que dois atores possuem uma identidade coletiva é por meio de

⁷⁶ Tradução nossa. No original: “*increasingly dense networks; new institutions and organisations that reflect either tighter military coordination and cooperation and/or decreased fear that the other represents a threat; cognitive structures that promote “seeing” and acting together and, therefore, the deepening of the level of mutual trust, and the emergence of collective identities that begin to encourage dependable expectations of peaceful change*” (ADLER & BARNETT, 1998. p. 53).

⁷⁷ ADLER & BARNETT, 1998. p. 53.

⁷⁸ ADLER & BARNETT, 1998. p. 53-54.

narrativas. No momento em que os atores se posicionam dentro de uma narrativa histórica congruente e compartilhada, pode-se dizer que eles possuem uma identidade coletiva⁷⁹.

Em suma, esta fase é definida por um intenso e extenso padrão de relações entre os Estados que tende a produzir e a ser produto de variadas organizações e instituições internacionais. Uma vez que agora é mais difícil para os Estados e suas populações imaginar a resolução de suas controvérsias por meio da violência, pode-se ter a expectativa de que os Estados tenham alterado a forma de organizar sua segurança e de definir as ameaças⁸⁰.

Na fase denominada madura, uma comunidade de segurança apresenta atores regionais os quais possuem uma identidade compartilhada e expectativas concretas de resolução pacífica de controvérsias, que se encontram institucionalizadas tanto na esfera doméstica quanto na supranacional. Assim sendo, a comunidade de segurança começa a existir de fato e uma guerra na região se torna improvável devido à crescente dificuldade dos membros da região de pensar seus interesses de forma egoísta, e de se preparar para uma guerra entre si⁸¹.

Uma comunidade de segurança pode vir a se desintegrar a partir de forças internas ou externas. Devido à necessidade de compatibilidade de valores centrais e de uma identidade coletiva para o seu desenvolvimento, as mesmas forças que construíram uma comunidade de segurança podem ser as que a destroem. O fator determinante é a perda da confiança mútua. A grande evidência sobre a desintegração de uma comunidade de segurança é a guerra entre os seus membros⁸².

2.2 UMA APLICAÇÃO DO CONCEITO DE COMUNIDADES DE SEGURANÇA NAS RELAÇÕES ENTRE BRASIL E ARGENTINA REALIZADA POR HURREL

Hurrel justifica a escolha da América Latina para aplicação do conceito de comunidade de segurança e para a investigação de suas bases por acreditar que o reduzido número de grandes guerras entre os Estados latino-americanos é um fator desafiante para a teoria dos estudos das relações internacionais. Embora sublinhe que a primeira metade de século XIX – período pós-independência – tenha sido marcada por amplos conflitos internos e externos resultantes dos processos de formação dos Estados e de suas respectivas

⁷⁹ ADLER & BARNETT, 1998. p. 54.

⁸⁰ ADLER & BARNETT, 1998. p. 54-55.

⁸¹ ADLER & BARNETT, 1998. p. 55.

⁸² ADLER & BARNETT, 1998. p. 58.

nacionalidades, o autor verifica baixa tendência a guerras interestatais, tanto em número quanto em intensidade, desde o fim daquele século⁸³.

Para ele, os realistas e os neorealistas explicam o reduzido número de grandes guerras entre os Estados latino-americanos argumentando sobre a posição geográfica do continente, que garante certo grau de insulamento de influências de fora da região, assim como o papel de polícia exercido primeiro pela Grã-Bretanha e posteriormente pelos Estados Unidos. No plano regional interno, salientam equilíbrios de poder autônomos, como por exemplo entre Brasil, Argentina e Chile, além de agregar variáveis físicas que mitigaram a possibilidade de conflitos como: falta de infraestrutura de transporte entre os países, a falta de tecnologias militares capazes de perpetrar guerras de conquista e fronteiras geograficamente distantes dos centros políticos e econômicos internacionais⁸⁴.

Os liberais, por sua vez, observariam a mudança de padrões das políticas domésticas dos Estados, os seus níveis de democratização e de interdependência, os impactos positivos no que tange a paz da região derivados da sua inserção na economia global e o papel das instituições na maximização de seus interesses comuns. Já os pensadores marxistas veriam as relações internacionais da região como reflexo do desenvolvimento do capitalismo global, resultantes de manipulações e intervenções perpetradas pela Grã-Bretanha, num primeiro momento, seguida pelos Estados Unidos *a posteriori*, na busca por garantir seus interesses econômicos⁸⁵.

Os teóricos das relações internacionais e os construtivistas salientariam que a ampla experiência histórica e cultural compartilhada pelos países da região, em particular o processo de formação de seus Estados e as formas de inserção internacional, concorreram para a construção de uma forte cultura diplomática na América do Sul⁸⁶. Dessa maneira, o trabalho de Hurrel se concentrará na análise do Cone Sul, examinando as relações bilaterais entre Brasil e Argentina.

O autor apresenta duas razões principais para a escolha dessa abordagem. A primeira remonta à definição clássica de Karl Deutsch do conceito de comunidade de segurança como um grupo de Estados no qual “há a real confiança de que os membros daquela comunidade não se enfrentarão fisicamente, e sim resolverão suas disputas de alguma

⁸³ HURREL, 1998. p. 228.

⁸⁴ HURREL, 1998. p. 228.

⁸⁵ HURREL, 1998. p. 229.

⁸⁶ HURREL, 1998. p. 229.

outra forma”⁸⁷. Assim, Hurrel argumenta que dentro de dita comunidade deve existir seguras expectativas de paz, onde as forças militares gradualmente deixam de ser possíveis instrumentos de ação política, ou seja, uma comunidade de segurança envolve necessariamente a não expectativa de guerra⁸⁸.

Uma comunidade de segurança expressiva não pode ser assentada na incapacidade de enfrentamento entre seus Estados por causa de fatores tecnológicos ou geográficos, menos ainda em uma balança de poder baseada em *deterrent threats*, ou em alianças para enfrentar uma ameaça externa, como aponta a escola neorrealista. Por outro lado, também não pode ter suas bases apenas em interesses guiados instrumentalmente como apontam os neoliberais e os racionais-institucionalistas. Para estes analistas, as instituições se solidificam nos interesses em termos de poder e no comportamento egoísta dos Estados, o que não permite uma compreensão mais acurada das redefinições dos interesses e identidades dos atores. E é justamente a possibilidade do surgimento de um tipo de cooperação que vá além dos cálculos instrumentais e onde o uso da força não seja a ferramenta primeira da busca de poder por parte dos Estados que oferece o ensejo às teorias construtivistas para a análise das comunidades de segurança. Dentro desta perspectiva, destaca-se a importância de interesses e identidades construídas historicamente, assim como a estruturação de instituições normativas onde os interesses dos Estados são construídos e redefinidos⁸⁹.

A segunda razão apresentada por Hurrel para justificar o seu foco de análise nas relações entre Brasil e Argentina é que, para o autor, os dois Estados são muito significativos devido aos seus tamanhos e importâncias regionais, e também muito difíceis por conta da longa tradição de rivalidade e competição entre eles⁹⁰. No campo da segurança, Hurrel aponta que a distensão da relação bilateral entre Brasil e Argentina envolveu medidas de construção de confiança, acordos de controle de armamentos e verificações mútuas, uma mudança na postura militar com orientações defensivas e redução de gastos, assim como um discurso sem mais alusões retóricas a conceitos como o de equilíbrio de poder, contrastando veementemente como as doutrinas geopolíticas dos anos 1960 e 1970, tornando assim possível uma inesperada cooperação entre os dois países⁹¹.

⁸⁷ Tradução nossa. No original: “*There is real assurance that the members of that community will not fight each other physically, but will settle their disputes in some other way*” HURREL, 1998. p. 229.

⁸⁸ HURREL, 1998. p. 229.

⁸⁹ HURREL, 1998. p. 229-230.

⁹⁰ HURREL, 1998. p. 230.

⁹¹ HURREL, 1998. p. 231.

Atentando-se aos processos nos quais os atores redefinem e reinterpretam a natureza de suas relações e o papel das interações e instituições no reforço dessas redefinições é que, por meio de uma perspectiva construtivista, Hurrel tenta mostrar os principais processos de mudança das relações bilaterais entre Brasil e Argentina, de um histórico de rivalidade e competição em direção ao surgimento de uma comunidade de segurança entre os dois Estados, embora saliente que esta comunidade ainda se encontra em fase de solidificação (*emergence of loosely knit security community*)⁹².

Procuramos a partir dos elementos acima apresentar sem a presunção do esgotamento, a contribuição de Emanuel Adler e Michael Barnett para o desenvolvimento da teoria das Relações Internacionais e dos Estudos Estratégicos. Partindo do conceito deutschiano de comunidade de segurança, os autores procuram apresentar um quadro de pesquisa viável e atual sobre a compreensão das possibilidades de uma paz duradoura. Desta forma, o conceito de comunidades de segurança é apresentado de maneira a possibilitar a compreensão da política internacional contemporânea, onde nota-se que após a Guerra Fria os atores políticos têm revalorizado a papel das forças sociais, modificando assim suas compreensões prévias sobre poder e interligando segurança à comunidade. Ou seja, para além das forças materiais os Estados têm identificado na existência de valores compartilhados que aprofundam a cooperação em segurança e os laços internacionais o reforço de suas respectivas seguranças nacionais. Dessa maneira, percebe-se que quando atores internacionais interagem em diversas esferas e compartilham valores, símbolos e normas, podem vir a forjar uma identidade social conjunta que reflita interesses de longo prazo, assim como difunda reciprocidade e confiança.

Numa comunidade de segurança há a real expectativa de que os membros da comunidade não se enfrentarão fisicamente, e sim resolverão as suas disputas de alguma outra forma. Não há expectativa e nem mesmo o preparo de violência organizada como meio para a resolução das disputas entre os Estados. Entretanto, uma vez que grande parte da teoria das Relações Internacionais apresenta explicações para a ausência de guerras entres os Estados basicamente por meio das perspectivas da linguagem da força ou da construção de instituições que garantam a estabilidade da paz, a contribuição do prisma teórico construtivista adotado pelos autores reside em sua concepção ampla que destaca que Estados podem ser inseridos em um conjunto de relações sociais que são reconhecidas como de comunidade, e que é no

⁹² HURREL, 1998, p. 232.

processo de construção desta comunidade que podem ser geradas expectativas reais de soluções pacíficas de controvérsias.

O grande desafio deste aporte teórico é focar o poder dos Estados, porém sem menosprezar ou sem subestimar a presença de forças transnacionais no entendimento estratégico dos padrões de interações entre Estados e sociedades que possam vir a encorajar uma nova arquitetura de segurança entre eles e a possibilidade do surgimento de novas estruturas normativas, identidades e interesses, ou seja, a construção de uma comunidade de segurança. A partir do entendimento das condições sob as quais os atores podem construir normas e identidades compartilhadas que os vinculam a um ambiente de paz duradoura pode-se contemplar a possibilidade do surgimento de uma paz estável também entre Estados não democráticos, onde os graus de difusão e extensão dos interesses dos atores pertencentes ao grupo imprimirá um sentido de comunidade e não de uma mera associação. Para além da renúncia à violência militar como forma de resolução de contenciosos, uma comunidade de segurança terá na existência de hábitos profundamente enraizados de soluções pacíficas de controvérsias e as normas compartilhadas sua característica mais marcante.

Ao abranger o papel de diversos atores no processo de construção de confiança mútua, o conceito de comunidades no quadro apresentado também colabora para que possamos compreender o papel que organizações não governamentais, comunidades acadêmicas, movimentos sociais e indivíduos que ocupam posições de poder em instituições são capazes de influenciar o processo de resolução pacífica de controvérsias, ao mesmo em tempo que constroem uma identidade coletiva. Ao se posicionarem congruentemente e compartilharem das mesmas percepções acerca do desenrolar dos processos de aproximação em uma narrativa histórica, a identidade coletiva alcançou um nível onde a resolução de eventuais conflitos de forma violenta é vista como absurda entre os membros de uma comunidade, ao passo que a definição de ameaças e formas de organizar sua segurança é compartilhada.

A aplicação do conceito de comunidades de segurança nas relações entre Brasil e Argentina realizada por Hurrel contribuiu para destacar o papel das redefinições dos interesses e identidades dos atores nos processos históricos de superação de rivalidade e competição para relações cooperativas e soluções de controvérsias, mesmo com todo o tamanho da importância regional de ambos os países. Salientou-se assim também que a distensão da relação bilateral entre Brasil e Argentina envolveu medidas de construção de confiança, mudanças nas posturas militares que abandonaram a hipótese de conflito, assim como o surgimento de um discurso sem mais alusões retóricas a conceitos como o de

equilíbrio de poder, o que possibilitou os primeiros passos de cooperação e futura integração regional liderada pelos dois países.

Embora o escopo desse trabalho não seja apontar se no momento da assinatura dos acordos nucleares em 1980 já se encontravam ali presentes características de uma comunidade de segurança nascente, acreditamos que o conceito de comunidade de segurança e os processos de resoluções pacíficas de controvérsias e construção de confiança mútua por ela abordados podem ser amplamente significativos na compreensão de questões que estavam em voga e que concorreram para retardar ou acelerar a aproximação e a superação de rivalidade entre Brasil e Argentina a partir do setor nuclear em uma conjuntura onde os dois países estavam sob governos militares ditatoriais.

3 ALGUMAS QUESTÕES INTERNAS E EXTERNAS DE BRASIL E ARGENTINA NO PERÍODO 1976-1980 E SEUS POSSÍVEIS REFLEXOS NAS QUESTÕES NUCLEARES

Nos parágrafos que se seguem, apresentaremos um breve quadro da ordem econômica internacional no período pós Segunda Guerra. O intuito é demonstrar novas tendências da globalização baseadas em avanços do conhecimento científico e tecnológico que alteram a composição do comércio internacional e impulsionam o desenvolvimento da atividade financeira, provocando ciclos de endividamento e gerando crises financeiras e de pagamentos nos países periféricos. É dentro desta conjuntura econômica que Brasil e Argentina sofriam as consequências da crise internacional e concebiam o domínio do ciclo do combustível nuclear como instrumento de seus respectivos desenvolvimentos econômicos e sociais.

Aprofundando o olhar, procuraremos sinalizar algumas das respostas centrais da política externa brasileira ao cenário internacional da época em uma conjuntura interna de um regime autoritário que buscava garantir o desenvolvimento nacional e assegurar a autonomia do país frente ao sistema internacional, inclusive sobre o direito de dominar a tecnologia nuclear, ao passo que internamente aumentavam as manifestações e pressões por maior abertura política. É neste contexto que observaremos uma troca de papéis dos parceiros: distanciamento dos Estados Unidos e aproximação com a Argentina.

Em seguida, analisaremos as relações bilaterais entre Brasil e Argentina de forma a sinalizar quais eram as principais questões internas externas que concorriam para que os dois países vivessem naquele momento o seu auge de tensões e rivalidades. Procuraremos captar as condições que possibilitaram o golpe de estado na Argentina em 1976, assim como as decisões econômicas do governo militar argentino que contribuíram para o aprofundamento da crise econômica e social vivida pelo país e concorreram para uma postura rígida nas negociações com o Brasil acerca de Itaipu e com o Chile sobre o Canal de Beagle.

Procuraremos também demonstrar como o papel das pressões internacionais sobre os direitos humanos e para a adesão ao regime de não-proliferação nuclear gerou a percepção de que uma aproximação de Brasil e Argentina poderia ser uma forma de defesa conjunta de seus objetivos de desenvolvimento que perpassavam pela posse da tecnologia nuclear, possibilitando assim a resolução do contencioso de Itaipu que geraria a confiança mútua necessária para que se avançasse em outros temas da agenda bilateral, em especial na cooperação nuclear.

3.1 BRASIL: UM REGIME FECHADO BUSCANDO MAIS ABERTURAS EM UM MUNDO GLOBALIZADO

O economista Aldo Ferrer (2006), ao analisar a ordem econômica internacional, entende que a partir de 1945 houve novas tendências da globalização calcadas em

extraordinários avanços do conhecimento científico e em uma revolução tecnológica centrada no domínio da microeletrônica, da informática e da biotecnologia que abriram novas fronteiras para o comércio e para os investimentos internacionais, assim como para a circulação da informação e para os transportes. Na visão do autor, a partir dos anos 1970 essas tendências se aprofundaram e levantaram várias questões, tais como o movimento de bens e fatores de produção (comércio, investimentos privados diretos, migrações e capitais especulativos), distribuição de tais movimentos entre os diversos países, regras do jogo do sistema e aumento das assimetrias entre os níveis de desenvolvimento⁹³.

Altera-se a composição do comércio internacional em consequência das mudanças de demanda e do impacto da tecnologia sobre a produtividade dos diversos setores produtivos. Bens como maquinaria, veículos de transporte, semicondutores, equipamentos de comunicação, de som e de processamento de dados, possuidores de maior conteúdo tecnológico e valor agregado, aumentaram a sua participação no comércio mundial, ao passo que a participação dos produtos primários (alimentos, matérias-primas e combustíveis) declinou paulatinamente. As empresas que operavam em escala global ampliaram a internacionalização da produção, fixando fábricas em diversos países. Somaram-se a isso os movimentos internacionais de fundos, essencialmente especulativos e de curto prazo, que registraram crescimento extraordinário, sobretudo a partir da década de 1970⁹⁴.

Ferrer aponta que este extraordinário desenvolvimento da atividade financeira teve duas características principais: a primeira é que não contribuiu para o aumento da acumulação de capital na economia mundial; e a segunda é o aumento da instabilidade e da volatilidade dos mercados. Para o autor, nos países industriais essas turbulências introduzem tensões, mas não desestabilizam o sistema. Os instrumentos disponíveis para a regulamentação de liquidez e do gasto permitem compensar essas turbulências, limitando seu impacto na economia real. Por outro lado, nos mercados periféricos, são estas bolhas especulativas originadas na volatilidade dos mercados que provocam ciclos de endividamento que perturbam os equilíbrios macroeconômicos e geram crises financeiras e de pagamentos externos que se transmitem maciçamente à atividade econômica, à produção e ao emprego⁹⁵.

É dentro deste cenário que Matias Spektor (2009) nota uma contradição no projeto autonomista brasileiro (Brasil Potência), uma vez que foi no auge deste projeto que o Brasil se viu mais dependente do sistema econômico internacional. As contas públicas e o crédito

⁹³ FERRER, 2006. p. 231.

⁹⁴ FERRER, 2006. p. 231-233.

⁹⁵ FERRER, 2006. p. 233-235.

dependiam de recursos externos, assim como a industrialização funcionava por meio da associação com conglomerados multinacionais. O país se via atrelado ao Fundo Monetário Internacional, ao Clube de Paris e ao ritmo do consumo das economias centrais. Assim sendo, o autor sinaliza que o projeto nacional-desenvolvimentista produzia a industrialização e o enriquecimento do Brasil, por um lado, mas não sua autonomia do sistema internacional, por outro⁹⁶.

Para Wrobel, as questões nucleares devem ser entendidas dentro do contexto político-econômico do pós-guerra, que assim como percebido por Ferrer, é marcado pela industrialização acelerada e competição por recursos escassos, um intenso processo de difusão tecnológica, corrida armamentista e crescente comércio de armamentos. Assim, na visão de Wrobel, a ambição brasileira de dominar a tecnologia nuclear foi um impulso reativo às transformações do sistema internacional do pós-guerra, uma vez que desde os anos de 1950 a tecnologia nuclear já era símbolo de grande potência, tanto na esfera civil quanto militar, sendo associada com desenvolvimento e prosperidade e o símbolo mais visível da era tecnológica⁹⁷.

Spektor (2009) aponta as gestões 1974-1979 de Ernesto Geisel, como presidente de fato, e a de Antônio Francisco Azeredo da Silveira, como ministro das Relações Exteriores, como o pico histórico do ativismo brasileiro no mundo, onde as ambições internacionais do Brasil cresceram mais que em qualquer período anterior. Os dois formariam uma dupla que, embora possuísse preocupações distintas, convergiam no interesse por uma ofensiva diplomática consciente, ou seja, convergiam no projeto de alavancar uma posição relevante para o Brasil na hierarquia internacional⁹⁸. Juntos, presidente de fato e chanceler imprimiriam novas diretrizes à política externa brasileira por meio do “Pragmatismo Responsável e Ecumênico”, além de apontar novas percepções acerca da segurança.

O adjetivo “pragmático” era um dispositivo para dotar as escolhas do novo governo de alguma legitimidade ao guiar-se pelo “interesse nacional”. O anticomunismo não mais podia servir de guia para a diplomacia brasileira, em seu lugar deveriam entrar outros interesses estratégicos e econômicos. A diplomacia brasileira deveria preocupar-se centralmente com o desenvolvimento nacional, sendo este o fator e não a natureza dos regimes que definiria as amizades e as associações do país⁹⁹.

⁹⁶ SPEKTOR, 2009. p. 70.

⁹⁷ WROBEL, 2000. p. 68-70.

⁹⁸ SPEKTOR, 2009. p. 63-64.

⁹⁹ SPEKTOR, 2009. p. 76-77.

O adjetivo “ecumênico” significava que o Brasil expandiria seus laços independentemente do credo, filiação ideológica ou etnia. Tanto os regimes de orientações marxistas, quanto os países árabes e africanos seriam abarcados nas relações diplomáticas brasileiras. A “responsabilidade” cumpria a função de tranquilizar a “linha dura” dos militares brasileiros. Sinalizava que as mudanças apenas ocorreriam em áreas que não ameaçassem a continuidade do regime¹⁰⁰. A ascensão do Brasil na hierarquia mundial era vista como um instrumento simbólico, como a única maneira de conciliar a busca por mercados, tecnologia e crédito no Ocidente industrializado, sem submeter-se totalmente às normas e regras do jogo capitalista¹⁰¹.

Tratava-se da busca por uma interdependência horizontal, distinta do modelo verticalizado que sempre caracterizou o relacionamento dos grandes países com os demais, que minimizasse influências que dificultavam o desenvolvimento nacional, e garantisse ao Brasil uma participação mais segura e autônoma no sistema internacional. No limite, pode-se afirmar que o Brasil estava procurando diversificar sua dependência, abrindo novas alternativas em vez de ficar amparado em uma única grande parceria, no caso com os Estados Unidos¹⁰².

Ao analisarem o processo decisório em regimes autoritários, Gonçalves e Miyamoto afirmam que este se desenrola num espaço mais exíguo, isto é, há mais forte ideologização dos atores, tendendo a prevalecer a posição das forças que detêm o monopólio do poder do Estado. Desta forma, mecanismos como a falta de representação e a censura impedem a influência da opinião pública, concorrendo para que nos regimes fechados os objetivos nacionais emanem diretamente dos detentores do poder de fato, os quais sobrepõem suas percepções e interesses particulares aos interesses gerais da nação¹⁰³.

Ao analisar como se dava o processo decisório no governo Geisel, Spektor (2002) aponta um quadro onde a prática decisória estava concentrada na figura do presidente de fato. Embora frequentemente Geisel consultasse seus ministros, era ele quem decidia os conteúdos e as formas de operacionalizar as escolhas, mesmo que isso viesse a gerar atritos com os seus assessores diretos. Geisel centralizava em seu gabinete desde a resolução dos problemas mais simples aos mais complexos, tomando suas decisões de forma lenta e meticulosa ao sabor da análise das opções presentes em um ambiente de solitária deliberação. Durante o seu governo, conduziu pessoalmente a dinâmica política, deixando a sua marca também nos assuntos externos, onde imprimiu o seu nacionalismo de cunho reformista e a noção da

¹⁰⁰ SPEKTOR, 2009. p. 77.

¹⁰¹ SPEKTOR, 2009. p. 70.

¹⁰² MENDONÇA & MIYAMOTO, 2011. p. 14.

¹⁰³ GONÇALVES & MIYAMOTO, 1993. p. 2-3.

responsabilidade individual sobre os resultados da ação do homem público¹⁰⁴. É neste contexto de um sistema político articulado diretamente pelo presidente que pode ser compreendida a força política e autonomia de Silveira à frente da chancelaria, uma vez que, por conta do acesso direto ao presidente, ganhou forte influência sobre os rumos de ação do país¹⁰⁵. O fato de Geisel haver restringido a implementação da política externa ao gabinete de Silveira, sem reuniões gerais ou mesmo consultas informais a outros diplomatas, era certamente um dos principais instrumentos de poder do chanceler¹⁰⁶.

Essa centralidade do processo decisório nas mãos do presidente de fato é percebida ao longo das negociações em torno da questão de Itaipu e da cooperação nuclear entre Brasil e Argentina. A visão do general-presidente de que primeiro o Brasil deveria resolver o contencioso de Itaipu para depois avançar em outras tentativas de aproximação com o país vizinho foi a que prevaleceu em detrimento a dos setores ligados à área econômica, diplomática e técnica que defendiam que a cooperação em áreas sensíveis como a nuclear funcionaria de modo a desanuviar as tensões deste contencioso. A condução destas negociações centradas nas figuras de Geisel e Silveira produziu um grande desgaste na relação bilateral, de modo que ambas as negociações só seriam de fato solucionadas com a posse de Figueiredo e Saraiva Guerreiro, que em muito pouco tempo concluíram ambas as negociações e assinaram os acordos relacionados, embora dentro dos moldes da gestão anterior.

Nas percepções de Gonçalves e Miyamoto, foi justamente esse caráter autoritário que permitiu ao regime militar desenvolver o projeto de fazer do Brasil uma grande potência até que se esgotassem as suas possibilidades. Uma vez que os líderes brasileiros se aperceberam das contradições e deslocamentos na correlação de forças do sistema internacional, procedeu-se uma maior abertura na esfera interna de decisões. A crise internacional que interrompeu o crescimento acelerado da economia brasileira – em especial o choque do petróleo – atingiu pontos vitais dos interesses brasileiros, obrigando o governo a revisar suas estratégias político-diplomáticas. O Brasil, que produzia apenas 28% do petróleo que utilizava se via impossibilitado de ter acesso aos centros decisórios do sistema financeiro internacional ao passo que a sua dívida externa se alavancava. A crise gerou a percepção interna relativa à grande distância que havia entre o Brasil e os países desenvolvidos, concorrendo para que se

¹⁰⁴ SPEKTOR, 2002. p. 66-67.

¹⁰⁵ SPEKTOR, 2002. p. 69.

¹⁰⁶ SPEKTOR, 2002. p. 71.

buscasse desvincular os interesses brasileiros das doutrinas de fronteiras ideológicas e adequá-los à conjuntura internacional que se desfraldava¹⁰⁷.

Nesse contexto, o Brasil procurou formular uma política externa que permitisse ao país explorar mais de forma mais diversificada as possibilidades do mercado mundial, ao mesmo tempo em que engrossou o coro dos países que advogavam a estruturação de uma nova ordem econômica mundial que introduzisse mais equitativamente novas formas de distribuição e usufruto da riqueza mundial. No âmbito interno, estas percepções provenientes da crise internacional não só obrigaram a inauguração de um processo de abertura político, como também possibilitaram uma participação mais efetiva da diplomacia e do empresariado, rompendo assim o monopólio exercido pelos militares no processo decisório¹⁰⁸.

Mendonça e Miyamoto destacam que o processo de abertura política do período Geisel, a distensão “lenta, gradual e segura”, foi conduzida sob fortes divergências internas, “deixando clara a relação entre as demandas domésticas e política externa”¹⁰⁹. Conforme Spektor, Geisel buscou instrumentalizar a política externa em causa própria conectando o processo de abertura à política externa como, por exemplo, sobre as pressões crescentes em relação aos direitos humanos. O Brasil era objeto de críticas de grupos de exilados, organismos internacionais e do governo estadunidense. Na visão do presidente de fato, essas críticas limitavam a sua capacidade de manipular o jogo interno, pois acirrava a divisão entre linha dura e oposição. Neste contexto, o Itamaraty se empenhou em tentar barrar o crescimento de normas internacionais de direitos humanos e democracia. Este ativismo diplomático tinha por objetivo fortalecer o presidente em um contexto de progressivo declínio do regime militar¹¹⁰.

O processo de abertura era uma tentativa de Geisel e seu grupo de afrouxar as amarras sem perder o controle do ritmo e o alcance das mudanças. A maior preocupação do governo não era reestabelecer um governo civil, e sim restaurar a hierarquia militar enquanto organizava a retirada dos militares do poder sem rupturas abruptas¹¹¹.

A abertura compreendeu medidas tais como o fim da censura à imprensa, a imposição de limites à poderosa e crescentemente autônoma comunidade de inteligência, o reforço da hierarquia militar, a suspensão da prática de detenção política e a aprovação de uma lei de anistia para exilados políticos. Mas também incluiu intervenção presidencial nos sindicatos e no Congresso, o uso de poderes

¹⁰⁷ GONÇALVES & MIYAMOTO, 1993. p. 4-20.

¹⁰⁸ GONÇALVES & MIYAMOTO, 1993. p. 4-20.

¹⁰⁹ MENDONÇA & MIYAMOTO, 2011. p. 14.

¹¹⁰ SPEKTOR, 2009. p. 79-80.

¹¹¹ SPEKTOR, 2009. p. 77.

extraconstitucionais, a aplicação da tortura e o terrorismo de Estado. Apesar da decisão de iniciar a transição, sempre que pôde Geisel protelou o aparecimento de eleições competitivas¹¹².

A concepção de Geisel da política externa como um instrumento de política interna¹¹³ concorria para criar discrepâncias de visões entre o chanceler e o presidente de fato:

O ministro era um diplomata de carreira cuja preocupação era aumentar o poder, o prestígio e a influência do Brasil no mundo, uma operação que às vezes produzia benefícios importantes, mas intangíveis. Geisel via as coisas de um ângulo diferente. Sua preocupação era com o destino do regime que ajudara a implantar 12 anos antes. Seu instinto era defender a ditadura de um fim brusco. Seu objetivo em 1976 não era o de galgar posições na hierarquia internacional, mas assegurar tranquilidade, fora e dentro do Brasil que lhe permitisse gerenciar o delicado processo de *abertura*¹¹⁴.

Na visão de Cervo (2008), o pressuposto da política de segurança brasileira, entre 1967 e 1989, consistia em reconhecer a necessidade de poder para alcançar resultados de política exterior. Aponta o governo Geisel como o momento onde o novo conceito de poder e a nova política de segurança foram firmados: a nacionalização da segurança. Mais uma vez vinha à tona a vocação nacional de desempenhar um papel relevante sobre o cenário internacional. Na concepção do autor, as percepções da política brasileira em torno do conceito de poder a partir dos anos de 1970 se mantêm até os dias atuais apesar da mudança do regime, embora não induza a decisões idênticas na área de segurança. Estas percepções manipulariam duas variáveis práticas, uma de ordem externa e outra de ordem interna. No âmbito interno, comportam a visão de que a distribuição do poder mundial está congelada para manter a distribuição desigual de segurança e riqueza, portanto nociva aos interesses nacionais. No âmbito interno, sustentam o entendimento de que um país em desenvolvimento como o Brasil necessitaria de uma parcela maior do poder mundial para atender às necessidades do crescimento econômico, já que a sua entrada em cena afetaria os interesses das potências avançadas¹¹⁵.

Geisel inovou firmando o novo conceito de poder e a nova política de segurança, a partir do raciocínio de que as potências avançadas zelavam pelo congelamento do poder, cujo símbolo era o TNP proposto em 1968, uma vez que o tratado comportava uma espécie de reserva sobre as tecnologias sensíveis às quais os dirigentes brasileiros enxergavam a apropriação como o último estágio do desenvolvimento econômico a ser alcançado. Ao

¹¹² SPEKTOR, 2009. p. 78. (grifo do autor)

¹¹³ SPEKTOR, 2009. p. 63-64.

¹¹⁴ SPEKTOR, 2009. p. 136. (grifo do autor)

¹¹⁵ CERVO, 2008. p. 132.

submeter-se, o Brasil teria seu processo de desenvolvimento bloqueado em um padrão intermediário. É dessa maneira que Cervo defenderá que o poder não era o fim, mas um meio para se atingir as metas do desenvolvimento. Esta transição de um paradigma de segurança coletiva para a nacional não obedeceu a razões de equilíbrio de poder, nem global nem regional. Este ponto é especialmente relevante, pois é por meio dele que o autor afirmará que o pensamento precursor da Escola Superior de Guerra, vinculado à segurança coletiva e à geopolítica regional, deixará de prevalecer sobre o processo decisório de política exterior, havendo assim a transição da segurança coletiva para a nacional¹¹⁶.

O poder não era o fim, mas um meio para atingir metas do desenvolvimento. A transição do paradigma da segurança coletiva para a nacional não obedeceu a razões de equilíbrio de poder, nem global, nem regional [...]. A diplomacia se impunha à caserna. O pensamento precursor da escola Superior de Guerra, vinculado à segurança coletiva e à geopolítica regional, não prevalecia sobre o processo decisório de política exterior [...]. O poder haveria de assentar-se sobre a legitimidade da política exterior desenvolvimentista, a legitimidade do acumulado histórico que determinava seus padrões de conduta, o apoio ao diálogo Norte-Sul, forte presença nos órgãos multilaterais e, sobretudo, a busca de apoio, senão mesmo de consenso, dos segmentos esclarecidos da opinião interna. A nacionalização da segurança não rompeu, portanto, com o acumulado histórico da diplomacia brasileira: pacifista, não confrontacionista, cooperativa, zelosa pelos princípios de autodeterminação e não-intervenção, de respeito aos tratados e de regulamentação multilateral global do ordenamento financeiro, comercial e estratégico, de tal sorte a atender aos interesses dos povos emergentes¹¹⁷.

A tradição por parte do governo brasileiro – desde Rio Branco, mas em especial durante os governos Vargas e Kubitschek – havia sido por meio da estratégia de associação a uma potência, onde a aproximação com os EUA era uma opção quase exclusiva para a constituição de um poder nacional. Ao concentrar essas buscas em seus próprios meios, ou seja, ao nacionalizar a sua segurança, intentou-se prover o desenvolvimento de meios de superação da dependência estrutural ao procurar o domínio de tecnologias de ponta que o sistema internacional negava em nome da segurança. Dessa maneira, nacionalizar a segurança significava atenuar a vulnerabilidade e a dependência externa. O seu impulso inicial foi a percepção brasileira acerca da perversidade política que o TNP visava ao tentar impedir o acesso dos países emergentes à tecnologia nuclear, esta, em razão de suas aplicações pacíficas, considerada indispensável ao desenvolvimento do país. A nacionalização da segurança no Brasil era indispensável ao seu projeto de desenvolvimento¹¹⁸.

¹¹⁶ CERVO, 2008. p. 133-134.

¹¹⁷ CERVO, 2008. p. 133-134.

¹¹⁸ CERVO, 2008. p. 132-136.

Assim, dentro do debate apresentado, percebemos que a crise internacional, muito motivada pela crise do petróleo e a dívida externa, concorreu para que houvesse uma distensão no caráter autoritário do regime, permitindo que novos atores políticos e econômicos influenciassem a política externa brasileira. As pressões internacionais relativas aos direitos humanos e à não-proliferação nuclear, provenientes em especial dos Estados Unidos, diminuí a possibilidade de manobra interna da administração Geisel que teria que lidar com as pressões da caserna sobre o processo de abertura que se iniciava. É nesse contexto que uma nova compressão de segurança é forjada, onde o pensamento anterior da Escola Superior de Guerra que advogava a ideologia do “Brasil Potência”, calcada em pressupostos geopolíticos e em uma “aliança” especial com os Estados Unidos, perde espaço para uma visão de uma segurança nacionalizada, ou seja, baseada em meios próprios como forma de atenuar as vulnerabilidades e dependências externas.

Nesse momento, a busca do Brasil pelo poder não será mais guiada por objetivos de equilíbrio global nem regional. A busca pelo poder deixa de ser um fim e desloca-se na direção de um meio para alcançar os objetivos de desenvolvimento. A legitimidade do poder brasileiro assentar-se-ia então na presença em fóruns internacionais e no apoio entre os países desenvolvidos e os não desenvolvidos. Uma vez que a tecnologia nuclear era vista como o último estágio de desenvolvimento, o Brasil recrudescerá as suas posturas contrárias ao regime de não-proliferação nuclear representado pelo TNP, advogando que os países centrais buscavam uma reserva desta tecnologia como artilharia para assegurar o congelamento das estruturas internacionais de poder. É nesse contexto que observaremos um grande deterioro das relações bilaterais com Estados Unidos e uma crescente aproximação entre o Brasil e Argentina, que terá como símbolo maior a assinatura do Acordo de Cooperação entre o Brasil e a Argentina para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, em maio de 1980.

3.2 AS RELAÇÕES ENTRE BRASIL E ESTADOS UNIDOS

Segundo as percepções de Mendonça e Miyamoto, durante o período Geisel a configuração dos Estados Unidos como um “aliado preferencial” perdeu espaço na política brasileira. O Pragmatismo Responsável e Ecumênico, como visto anteriormente, além de buscar o fim das fronteiras ideológicas das determinações da política externa, optou por uma postura que preferiu dar mais destaque aos países do Terceiro Mundo, muito por causa de suas debilidades econômicas e da nova concepção de segurança. Percebendo que o

alinhamento com os Estados Unidos no período anterior na gestão Médici não havia rendido os frutos esperados, sendo assim insatisfatório, o Brasil optou pela busca por novos parceiros¹¹⁹. Desta maneira, “embora se reconhecesse a necessidade de manter vínculos amigáveis com a grande potência hemisférica, entendia-se que o Brasil deveria tomar uma postura mais rígida e condizente com os interesses brasileiros”¹²⁰.

Conforme Spektor, embora não possuíssem um projeto definido para lidar da melhor maneira com os Estados Unidos, Geisel e Silveira decidiram abandonar os modelos de ações tradicionais da política externa brasileira no concernente à questão, o alinhamento e o distanciamento. O primeiro modelo de ação comportava uma postura não resistente aos desígnios estadunidenses em troca da expectativa de concessões para o projeto de modernização do Brasil e algum reconhecimento simbólico de status especial no cenário internacional. A postura de distanciamento em relação aos EUA defendia que seria melhor evitar contatos próximos com este país, uma vez que ele representava o maior obstáculo à modernização do Brasil e sua projeção internacional. Para esta corrente, a diplomacia brasileira deveria buscar autonomia frente aos Estados Unidos, evitando e resistindo ao crescimento da interdependência entre as duas economias e sociedades¹²¹.

Ao abandonar ambas as posturas tradicionais, a ênfase dada por Silveira nas relações com Washington foi no sentido de enviar a noção de que o Brasil estava em ascensão e que não aceitaria um lugar menor no mundo. Para ele, “a coincidência na liberdade é mais eficiente do que o alinhamento automático”¹²². Assim sendo, para o chanceler havia uma diferença crucial entre a liderança estadunidense, que o Brasil aceitava, e o que ele chamava de “comando hegemônico”, que desprezava¹²³. Para Mendonça e Miyamoto, a chancelaria brasileira teve nos Estados Unidos um dos fatores chaves de sua própria definição, pois a partir desta relação forjou as diretrizes de priorizar o desenvolvimento nacional, cunhou uma postura não-alinhada onde as ações do governo poderiam variar de acordo com as circunstâncias, além de propagar a busca por novos polos de interação, características essas que eram as bases da política externa da administração Geisel¹²⁴.

¹¹⁹ MENDONÇA & MIYAMOTO, 2011, p. 15.

¹²⁰ MENDONÇA & MIYAMOTO, 2011, p. 21-22.

¹²¹ SPEKTOR, 2009, p. 67-68.

¹²² SPEKTOR, 2009, p. 132.

¹²³ SPEKTOR, 2009, p. 132.

¹²⁴ MENDONÇA E MIYAMOTO, 2011, p. 12.

Em junho de 1976, os Estados Unidos enfrentavam uma campanha eleitoral na qual a oposição fazia dos direitos humanos a bandeira central da política externa. O governo Ford buscou passar a impressão de atenção a esta questão por meio de uma retórica militante¹²⁵. Os democratas haviam sinalizado que, uma vez eleitos, suas atitudes em relação ao Brasil seriam diferentes das anteriores conduzidas por Nixon e Ford¹²⁶.

Ao aproximar-se da principal potência sul-americana, o governo Nixon esperava compartilhar os custos de manter o equilíbrio internacional a favor do Ocidente. Entretanto, esse raciocínio foi progressivamente suplantado por outro, no qual o Brasil importava porque tinha algo a dizer sobre o ambiente internacional que emergia e era marcado pelo surgimento de novos centros de poder. Tratava-se da primeira vez em que o Brasil era visto como potencial alicerce adicional da ordem global americana e com espaço para discutir com os Estados Unidos suas visões sobre a crise energética, o comércio internacional, a relação do mundo industrializado com os países em desenvolvimento e a evolução do panorama político na África¹²⁷.

O novo ambiente hostil em relação à ditadura brasileira era complementado pela decisão do Congresso estadunidense de proibir a venda de armas a países que violassem os direitos humanos¹²⁸. O Departamento de Estado seria agora obrigado a produzir relatórios anuais sobre a situação dos direitos humanos nos países que recebiam ajuda militar dos EUA¹²⁹. As denúncias sobre o comportamento brasileiro nesse quesito fizeram inclusive com que o regime militar denunciasse em 1977 o acordo militar de 1952¹³⁰.

No Brasil, a lógica por trás da política de aproximação era muito distinta. A empreitada tinha o objetivo triplo de arrancar concessões, usar o poder americano para alcançar prestígio e criar um marco institucional para formalizar a autonomia brasileira perante Washington. Dessa maneira, o Brasil entrava em associação com os Estados Unidos para manipular o poder da grande potência em favor próprio. Sem alinhar-se ao parceiro mais forte, o país esperava conseguir muito em troca de pouco¹³¹.

Jimmy Carter (1977-1981) foi eleito com a promessa de recuperar o prestígio dos Estados Unidos no mundo após o fracasso no Vietnã e o escândalo de Watergate, buscando vincular desde o início de seu mandato o seu nome às questões dos direitos humanos e da não-proliferação nuclear. A associação da ditadura brasileira com o governo dos EUA, que havia conhecido altos e baixos, chegava a um fim definitivo. O governo Carter optou por aplicar

¹²⁵ SPEKTOR, 2009. p. 145-146.

¹²⁶ SPEKTOR, 2009. p. 153.

¹²⁷ SPEKTOR, 2009. p. 184-185.

¹²⁸ Esta decisão ficou conhecida como a emenda Harkin à lei de ajuda externa.

¹²⁹ SPEKTOR, 2009. p. 154.

¹³⁰ MENDONÇA & MIYAMOTO, 2011. p. 25.

¹³¹ SPEKTOR, 2009. p. 185.

pressões na tentativa de deter o programa nuclear brasileiro e acelerar o ritmo da implosão interna do regime militar, baseando-se na concepção de que a progressiva democratização levaria o Brasil ao abandono de suas ambições nucleares e à aceitação do regime internacional de não-proliferação nuclear¹³².

Na visão de Silveira, a agenda Carter de direitos humanos e não-proliferação nada mais era do que uma forma de neocolonialismo a serviço das grandes potências. O Brasil deveria resistir às pressões estadunidenses, não podendo abdicar de sua soberania, pois ainda tentava atingi-la plenamente¹³³.

Entre 29 e 30 de março de 1978, Carter visitou o Brasil com gestos de reaproximação e propostas para o relançamento da parceria e das relações militares suspensas entre os dois países após a denúncia do acordo de 1952. Geisel acenou com aprovação, embora deixasse claro que esta restauração somente poderia ocorrer caso houvesse garantias de que o Brasil não seria submetido ao escrutínio do congresso estadunidense no tema dos direitos humanos. Carter também insistiu mais uma vez que Geisel reconhecesse a aplicabilidade do Tratado de Tlatelolco, ao qual o presidente de fato respondeu negativamente¹³⁴.

Por outro lado, a posição do presidente Carter era muito menos confortável em 1979 do que fora no início de seu mandato. A intervenção soviética no Afeganistão levou o presidente a retomar a velha agenda da Guerra Fria. Em um contexto internacional adverso, a ideia de uma parceria com o Brasil desapareceu progressivamente do campo de visão da diplomacia estadunidense. Pelo lado brasileiro, Geisel e Silveira – que representaram o maior esforço de aproximação durante os governos Nixon e Ford e haviam sido os líderes da resistência durante a gestão Carter – estavam de saída, fator que limitava a partir de então as possibilidades para uma política ativista com os Estados Unidos¹³⁵. Entretanto, havia a expectativa por parte da Casa Branca de que a posse do general João Baptista Figueiredo, em março de 1979, melhorasse significativamente o relacionamento entre os dois países¹³⁶.

As crises bilaterais durante os anos do governo Carter terminaram minando as expectativas e, em seguida, o recrudescimento da Guerra Fria e as guinadas de Reagan tiraram o Brasil de vez do radar americano. Por sua vez, o Brasil iniciou

¹³² SPEKTOR, 2009. p. 156-157.

¹³³ SPEKTOR, 2009. p. 165.

¹³⁴ SPEKTOR, 2009. p. 171-172.

¹³⁵ SPEKTOR, 2009. p. 174-175.

¹³⁶ SPEKTOR, 2009. p. 174.

uma aproximação em direção à Argentina que selaria uma nova fórmula diplomática para o país na qual não havia espaço para proximidade com os Estados Unidos¹³⁷.

Deste modo, podemos inferir que uma vez que os Estados Unidos haviam perdido o status de aliado preferencial na visão política brasileira por conta dos resultados não satisfatórios para o Brasil nesse tipo de relação, Geisel e Silveira optam então pela busca de novos parceiros no sentido de lidar com as debilidades econômicas do país e implementar uma nova concepção de segurança, o que permite uma maior aproximação com os países do Terceiro Mundo. Neste contexto, as posturas anteriores da diplomacia brasileira frente aos Estados Unidos (alinhamento e distanciamento) são suplantadas por uma visão que advoga e afirma que o Brasil era um país em ascensão e que não aceitaria um papel menor nas relações hemisféricas. A posição rígida perante os EUA conformara as linhas-chaves de toda a política externa brasileira do período, que apresentava uma postura não-alinhada que variava de acordo com as circunstâncias e interesses de desenvolvimento do país, assim como abria a possibilidade de busca por novos polos de interação.

Podemos também perceber que a posse de Jimmy Carter concorreu para que as relações bilaterais entre Brasil e Estados Unidos alcançassem o paroxismo de seu deterioro. Vencedor de uma campanha eleitoral marcada pela centralidade do debate acerca dos direitos humanos, Carter apresentou uma postura rígida perante a ditadura brasileira, pressionando o país acerca da temática dos direitos humanos e do regime de não-proliferação nuclear. Com esta postura o presidente estadunidense buscava pressionar o Brasil a se redemocratizar, assim como a aderir ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear. Silveira enxergava estas posturas de Carter como um neocolonialismo que buscava ratificar o congelamento das estruturas de poder internacional que favoreciam as grandes potências. A iminente renovação dos líderes da ditadura brasileira – a posse de Figueiredo – geraria uma expectativa nos Estados Unidos de uma possibilidade de melhoramento nas relações bilaterais que, entretanto, não se confirmou. Pelo contrário, a política externa do general Figueiredo e do seu chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro acentuariam ainda mais outra postura já em curso no final da administração Geisel: a aproximação com a Argentina.

3.3 A CHEGADA DE FIGUEIREDO

¹³⁷ SPEKTOR, 2009. p. 186.

Gonçalves e Miyamoto destacam que o governo Figueiredo, iniciado em março de 1979, tinha como uma de suas tarefas concretizar a fase final do processo de abertura política interna. Dessa maneira, já em seu discurso de posse, o novo presidente de fato procurou enfatizar seu compromisso democrático, jurando "fazer deste país uma democracia". Não obstante, a crise econômica interna, acentuada por um quadro recessivo externo, juntamente com a necessidade de lidar no círculo castrense com as correntes a favor e contra a abertura de modo a evitar confrontos, reduziram a celeridade e produziram oscilações no processo de redemocratização, gerando um aumento da demanda por reformas na sociedade¹³⁸.

Este quadro se contrastava como o quadro da política externa. Por ocasião da visita de Figueiredo a Argentina – na qual assinou, entre outros acordos, o acordo de cooperação nuclear em 17 de maio de 1980 – a seção opinião da “Folha” no editorial “Brasil-Argentina” deste mesmo dia aponta que se por um lado as prioridades básicas da política externa transcorriam com desenvoltura, por outro, contrastavam com as transformações internas do país, em especial no tocante à questão da abertura política interna, onde “tropeços vêm-se avolumando e dificultando as ações do Planalto”¹³⁹.

Em seu discurso de posse no Palácio Itamaraty de Brasília, no dia 15 de março de 1979¹⁴⁰, ao traçar as diretrizes que imprimiria à política externa, o chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro (que na visão de seu par argentino tinha um conhecimento jurídico extraordinário e era uma das figuras mais importantes do campo do Direito Internacional naquele tempo)¹⁴¹ classificou a gestão de Silveira, seu antecessor, como possuidora de um perfil diplomático sintonizado com os interesses do país e com as aspirações do povo brasileiro. Na visão do novo ministro, a gestão anterior havia sido conduzida com talento e dinamismo, sabendo impulsionar a política externa brasileira. Ao analisar o cenário internacional, Guerreiro pontuou que, não obstante, os continuados esforços em favor da paz multiplicavam os sintomas de tensão internacional. Entre outros fatores que constituíam tal quadro em tela, ressaltou como agravante a morosidade das negociações internacionais sobre o desarmamento nuclear, que para ele contribuía para persistir “o quadro de temor que tem caracterizado nossos tempos”. No plano econômico, o chanceler também sinalizava a presença de motivos

¹³⁸ GONÇALVES & MIYAMOTO, 1993. p. 27.

¹³⁹ Disponível em: <http://acervo.folha.uol.com.br/fsp/1980/05/17/2>. Acesso em: 15/01/2016.

¹⁴⁰ GUERREIRO, Ramiro Elysio Saraiva. “Discurso do Chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro, no Palácio Itamaraty de Brasília, em 15 de março de 1979, ao receber do Embaixador António Azeredo da Silveira o cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores”. Disponível em: http://funag.gov.br/chdd/index.php?option=com_content&view=article&id=310%3Aramiro-elysio-saraiva-guerreiro&catid=55%3Aministros&Itemid=92. Acesso em: 15/01/2016.

¹⁴¹ CAMILIÓN *In* MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. p. 111.

para sérias apreensões. A instabilidade e a continuada elevação dos preços do mercado petrolífero em conjunto com o desenvolvimento da conjuntura econômica internacional penalizavam diferentemente os países, criando novos obstáculos às nações que “lutam” por desenvolver-se, engendrando assim a necessidade de reforçar os vínculos de solidariedade que as uniam¹⁴².

No intuito de responder a esse panorama, a política externa formulada por Guerreiro em conjunto com o presidente de fato, general Figueiredo, seria conceitualmente organizada em três vetores fundamentais: o universalismo, a dignidade nacional e a vocação brasileira para a boa convivência. Dessa forma, a política externa seria guiada por princípios cardeais, entre os quais se sobressairiam a independência nacional, a igualdade soberana dos povos, a não intervenção, a solução pacífica de controvérsias e a cooperação para o desenvolvimento e o bem-estar. Ainda, a política exterior visaria preservar o Brasil como parceiro confiável, tendo como compromisso externo buscar corresponder às realidades e aspirações nacionais. É dentro desse contexto e como forma de lograr êxito perante os compromissos e ambições nacionais que Saraiva Guerreiro afirmará que “o desenvolvimento pacífico em todos os domínios e o acesso completo do país ao conhecimento científico e tecnológico constituem direitos irrenunciáveis a preservar em sua inteireza”¹⁴³.

O Brasil pode e deve desempenhar seu papel, crescentemente protagônico, como fator de paz, progresso e esperança internacional. Atuaremos sem preconceitos e de forma construtiva tanto no plano bilateral, quanto no multilateral. Ambos os caminhos são válidos e a escolha entre eles deve depender tão somente de circunstâncias a serem examinadas em cada caso concreto [...]. Nossa conduta externa refletirá uma atitude de respeito mútuo, de franqueza e lealdade, despida de preconceitos inibitórios ou critérios apriorísticos [...]. Em estreita cooperação com outros órgãos estatais ou entidades e empresas privadas, o serviço diplomático brasileiro empenhar-se-á, cada vez mais, na identificação e aproveitamento das oportunidades para ampliar e racionalizar as relações do Brasil com os países amigos, quer no campo econômico e comercial, quer no político e cultural. Da mesma forma, estaremos interessados em cooperar com os países amigos que

¹⁴² GUERREIRO, Ramiro Elysio Saraiva. “Discurso do Chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro, no Palácio Itamaraty de Brasília, em 15 de março de 1979, ao receber do Embaixador António Azeredo da Silveira o cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores”. Disponível em: http://funag.gov.br/chdd/index.php?option=com_content&view=article&id=310%3Aramiro-elysio-saraiva-guerreiro&catid=55%3Aministros&Itemid=92. Acesso em: 15/01/2016.

¹⁴³ GUERREIRO, Ramiro Elysio Saraiva. “Discurso do Chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro, no Palácio Itamaraty de Brasília, em 15 de março de 1979, ao receber do Embaixador António Azeredo da Silveira o cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores”. Disponível em: http://funag.gov.br/chdd/index.php?option=com_content&view=article&id=310%3Aramiro-elysio-saraiva-guerreiro&catid=55%3Aministros&Itemid=92. Acesso em: 15/01/2016.

desejem participar, com proveito mútuo, do desenvolvimento do Brasil, em todos os setores¹⁴⁴.

Na análise de Gonçalves e Miyamoto, o universalismo deveria ser compreendido como a adaptação da política externa brasileira a uma inevitável tendência à mundialização do sistema internacional. Urgia tal adaptação do Estado brasileiro, uma vez que ora se posicionava ao lado dos países que integram o Terceiro Mundo, ora se posicionava ao lado dos países desenvolvidos do Ocidente, compartilhando seus valores e aspirações. É então como forma de demonstrar a escolha de priorizar a América Latina como um todo, e a Argentina em especial, dentro da política universalista brasileira que Figueiredo realizou um intenso programa de viagens e encontros com os demais líderes da região¹⁴⁵.

Hurrel salienta que houve uma crescente percepção por parte dos governantes brasileiros de que a política anterior para a região estava sendo contraprodutiva. O discurso sobre um “Brasil Potência” e as concepções geopolíticas formuladas pela Escola Superior de Guerra passam a ser vistas como um empecilho para a aproximação com seus vizinhos, para a expansão dos laços econômicos e promoção das exportações brasileiras. Por outro lado, este discurso concorria para exacerbar antigos medos e percepções de ameaças acerca do Brasil, podendo inclusive estimular a criação de um grupo de Estados que se uniriam sob uma bandeira comum: o antibrasileirismo. Para o autor, esta percepção se refletiu numa significativa mudança na linguagem utilizada pelo Brasil para descrever a sua política externa. Se até meados da década de 1970 a noção prevalecente era de que o Brasil era um membro aspirante ao Primeiro Mundo e que deveria valer-se de uma relação especial junto aos Estados Unidos, a partir de então se abandona este discurso e imprime-se uma nova ênfase à imagem de que o Brasil é um país em desenvolvimento e membro do Terceiro Mundo, aumentando também sua percepção/discurso de pertencente à América Latina¹⁴⁶.

Assim, vemos que o presidente de fato, João Batista Figueiredo, tinha como uma de suas tarefas primordiais a concretização do processo de abertura política interna, iniciado na gestão Ernesto Geisel. Entretanto, a conjuntura internacional de agravamento da crise, em conjunto com as cizânias entre os círculos militares em movimentos pró e contra a abertura, concorreu para retardamento do processo de abertura, aumentando assim o volume da pressão

¹⁴⁴ GUERREIRO, Ramiro Elysio Saraiva. “Discurso do Chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro, no Palácio Itamaraty de Brasília, em 15 de março de 1979, ao receber do Embaixador António Azeredo da Silveira o cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores”. Disponível em: http://funag.gov.br/chdd/index.php?option=com_content&view=article&id=310%3Aramiro-elysio-saraiva-guerreiro&catid=55%3Aministros&Itemid=92. Acesso em: 15/01/2016.

¹⁴⁵ GONÇALVES & MIYAMOTO, 1993. p. 28.

¹⁴⁶ HURREL, 1998. p. 237.

da sociedade civil por reformas sociais. Não obstante, se no plano interno a condução da política sofria estas instabilidades, a política externa transcorria com desenvoltura. O chanceler Saraiva Guerreiro percebia como positiva a política exterior da gestão anterior e buscou aprofundar as suas características.

Ao analisar o cenário internacional da época, o chanceler brasileiro percebia que o cenário econômico instável e a permanência do preço elevado do petróleo ajudavam a criar novos obstáculos ao desenvolvimento dos países do Terceiro Mundo, tornando-se assim assaz necessário o estreitamento dos vínculos cooperativos entre eles, assim como o reforço da solidariedade entre essas nações. Nesse contexto, a política externa brasileira seria instrumentalizada de forma a garantir a independência nacional, assim como a igualdade entre os povos, a cooperação para o desenvolvimento e a solução pacífica de controvérsias.

Como forma de garantir o desenvolvimento brasileiro, Saraiva Guerreiro ressaltou que o acesso completo aos conhecimentos científicos e tecnológicos eram tidos como irrenunciáveis. Esta ressalva pode ser compreendida como uma alusão à tecnologia nuclear, a qual o Brasil buscava dominar seu ciclo completo. Neste campo, Guerreiro demonstrou bastante preocupação com a lentidão das negociações internacionais relativas ao desarmamento nuclear global, que pode ser percebida como outra crítica ao regime internacional de não-proliferação, em especial ao TNP, o que reafirmaria a postura crítica do país a aderir ao tratado, uma vez que este era percebido como instrumento de congelamento do poder nuclear, pois buscava impedir o acesso dos países não possuidores às tecnologias nucleares, mesmo para fins pacíficos, ao passo que ratificava a posse de armamentos nucleares aos países possuidores.

Podemos perceber também que, ao referir que a busca por desenvolvimento nacional seria perseguida em cooperação com outros órgãos estatais e empresas privadas, o chanceler dá mais um sinal sobre quebra do monopólio dos militares nos processos decisórios internos. Já no campo internacional, podemos notar que, se coadunando com a visão da nacionalização da segurança, o país reforça sua posição pró-Terceiro Mundo, em especial pró-América Latina. Abandona-se em definitivo a visão geopolítica de “Brasil Potência” formulada pela Escola Superior de Guerra, a qual concorria apenas como empecilho à expansão dos laços econômicos brasileiros e ao medo de uma busca por hegemonia por parte do Brasil na região, e adota-se um discurso que busca caracterizar o país como parte do Terceiro Mundo e como uma das nações latino-americanas com as quais compartilha valores e inspirações. É nesta leitura que podemos apontar para o crescimento da necessidade de bons entendimentos com a Argentina para a consecução dessas diretrizes.

3.4 RELAÇÕES BILATERAIS ENTRE BRASIL E ARGENTINA

Para Spektor, Silveira concebia como o problema central da política externa brasileira no âmbito regional o lugar ocupado pela Argentina no horizonte estratégico brasileiro. Na leitura do chanceler, o país vizinho havia perdido poder, prestígio e influência, fatores que o impossibilitariam de liderar uma coalização anti-hegemônica na região ou estabelecer um equilíbrio de poder na mesma, devido à sua decadência econômica e “falta de vigor social”. Assim, o Brasil deveria abandonar a sua postura preventiva em relação à América do Sul, não temendo reações argentinas e, quando necessário, testá-las¹⁴⁷.

A orientação de Silveira [...] era clara. Onde antes o Brasil tivera uma atitude paciente em relação aos reclamos argentinos, agora seria assertivo. Onde antes o Brasil buscara compartimentar a agenda diplomática com Buenos Aires para diluir a importância das áreas de atrito, agora condicionaria o tratamento de cada um dos temas da agenda à aceitação de Itaipu pela Argentina. Onde antes o Brasil chamara a Argentina para participar de todas as suas iniciativas regionais com o intuito de moderar-lhe o comportamento, agora a isolaria. O isolamento argentino ocorreria mediante acordos diplomáticos e concessões econômicas para atrair os outros países da América do Sul¹⁴⁸.

Cervo aponta que as relações históricas entre Brasil e Argentina quanto às visões da segurança regional assentaram-se sobre a tolerância brasileira diante do discurso soberbo que provinha de Buenos Aires, na suposição, por parte brasileira, de que estes discursos alardeavam intenções sem respaldo material¹⁴⁹. Spektor trabalhará esta postura brasileira acerca do país vizinho como o abandono a orientação histórica da “cordialidade oficial”. A cordialidade oficial, postura que orientaria a diplomacia brasileira nas relações com a Argentina desde a gestão do Barão Rio Branco (1902-1912) até a posse de Geisel em 1974, consistia em um arranjo diplomático que visava a redução de tensões no relacionamento com a Argentina. O Brasil demonstrava uma postura tolerante ao perfil do discurso portenho em assuntos regionais, hemisféricos e globais, além de, entre outras coisas, buscar sistematicamente potenciais faixas de cooperação com o vizinho na intenção de diluir eventuais desentendimentos na agenda bilateral¹⁵⁰.

¹⁴⁷ SPEKTOR, 2009. p. 65-66.

¹⁴⁸ SPEKTOR, 2009. p. 66-67.

¹⁴⁹ CERVO, 2008. p. 138.

¹⁵⁰ SPEKTOR, 2002. p. 4-5.

Entretanto, conforme Spektor, durante a gestão Geisel a política externa brasileira procurou rebater de frente as acusações da diplomacia argentina, não buscou faixas de coincidências para diluir os ânimos exaltados em torno da questão dos rios internacionais e sujeitou todas as áreas de relação bilateral à dinâmica das negociações acerca de Itaipu. O abandono da cordialidade oficial provinha da compreensão de que a Argentina possuía um discurso sobre suas possibilidades que não condizia com suas capacidades objetivas¹⁵¹. Em sua leitura acerca da conjuntura internacional da época, Silveira defendia uma mudança de postura com Buenos Aires e uma rigidez diante de Washington como maneiras de destravar as relações do Brasil no âmbito regional e internacional¹⁵². Desta maneira, os estadistas brasileiros da época viam o interesse nacional de desenvolvimento como absoluto e incondicional, onde nenhuma potência teria o direito de cerceá-lo. Este princípio guiaria as negociações brasileiras, em especial as negociações com a Argentina¹⁵³.

As relações com Buenos Aires somente ganhariam contornos cooperativos novamente com a posse de Figueiredo. Como nota Spektor,

Com Figueiredo, não se tratava de tolerar o discurso argentino, de buscar áreas pouco conflitivas para a aproximação de ambas as chancelarias, de incluir a Argentina em grandes projetos de Brasília e muito menos de promover bons ofícios entre o Palácio San Martín e o Departamento de Estado norte-americano. A questão não era precaver-se dos avanços diplomáticos argentinos e sim outorgar àquele país, paulatinamente, um lugar preponderante na estratégia internacional do Brasil¹⁵⁴.

Ao olhar para a Argentina neste período, Candeas (2010) aponta que após a morte de Perón, em julho de 1974, a fraqueza da nova presidenta, Isabelita, até então sua vice, cria um enorme vácuo de poder e instala uma crise de autoridade. Nesse contexto, caracterizado pelo autor de “acefalia”, proliferou a guerrilha e o caos econômico-administrativo. Esta situação combinou hiperinflação, déficit fiscal, especulação financeira, desvio de recursos públicos, fuga de capitais, queda de investimentos e da produção e retração do crescimento, fatores que aprofundaram mais ainda os conflitos sociais e políticos. É dentro desse quadro “insustentável”, que na opinião de Candeas, ocorreu o golpe militar¹⁵⁵.

As Forças Armadas argentinas depuseram o governo peronista no golpe de 1976 e instauram o “Processo de Reorganização Nacional”, tornando-se presidente de fato do país o

¹⁵¹ SPEKTOR, 2002. p. 4-5.

¹⁵² SPEKTOR, 2009. p. 63-64.

¹⁵³ CERVO, 2008. p.134.

¹⁵⁴ SPEKTOR, 2002. p. 122.

¹⁵⁵ CANDEAS, 2010. p. 196-197.

general Rafael Videla, ao passo que no Brasil estava no início da abertura política¹⁵⁶. Para Ferrer ficou evidente a incapacidade do governo de Isabel Perón de conduzir a economia e erradicar a violência desatada por ambos extremos do oficialismo e das organizações paramilitares e revolucionárias. A ordem pública estava ameaçada num contexto onde a rebeldia dos grupos revolucionários na década de 1970 e as ameaças à segurança não tinham precedentes. Para o autor, foi a incapacidade do sistema político de assegurar a ordem pública, resolvendo os conflitos dentro da ordem democrática, que tornou a criar, pela sexta vez desde 1930, as condições para o golpe de Estado e a tomada de poder pelas Forças Armadas, cuja repressão desencadeada a partir de então não teve precedentes históricos no país nem em sua repercussão posterior¹⁵⁷.

A situação econômica era caótica. No primeiro trimestre do ano, a inflação anualizada chegava a 1000%, o déficit fiscal representava 13% do PIB, as reservas internacionais do Banco Central estavam praticamente esgotadas, havia se perdido o controle da oferta monetária e a economia se encontrava em contração. Em semelhante cenário tornava-se improvável a renovação de autoridades dentro das normas constitucionais nas eleições previstas para fins de 1976¹⁵⁸.

Na medida em que os temas desenvolvimento e segurança estavam desvinculados na Argentina, o desenvolvimento industrial, visto como “populista”, com quebra de hierarquias sociais e indisciplinas, gerador de ações sindicais e de guerrilha, passou a ser considerado fator atentatório à segurança nacional. O desmantelamento do parque industrial, considerado como “artificial” e “ineficiente” era visto ao mesmo tempo como estratégia de enfraquecimento da base material dos sindicatos e grupos de guerrilha urbana e como fator de restabelecimento da Argentina agropastoril, tradicional e autêntica¹⁵⁹.

Enquanto segurança e desenvolvimento estavam estritamente ligados na visão do governo brasileiro, a estratégia argentina desvinculava ambas as questões. O choque entre os modelos de desenvolvimento nacional autônomo e liberal-associado e dependente foi resolvido de forma distinta nos dois países: no Brasil, produziu-se um reforço do paradigma desenvolvimentista, com elevado consenso nacional; na Argentina, agravou as clivagens políticas¹⁶⁰.

É dentro desta compreensão que se firmam então os postulados ultraliberais defendidos por Martínez de Hoz (Ministro da Economia) e Álvaro Alsogaray (influyente pensador, economista, militar e político), apoiados na aliança entre a oligarquia rural e o capital financeiro. Martínez, apoiado por Videla, se impõe sobre os militares nacionalistas e

¹⁵⁶ CANDEAS, 2010. p. 197.

¹⁵⁷ FERRER, 2006. p. 245.

¹⁵⁸ FERRER, 2006. p. 245.

¹⁵⁹ CANDEAS, 2010. p. 197-198.

¹⁶⁰ CANDEAS, 2010. p. 197.

atribui a responsabilidade pela crise à superproteção e ineficiência da indústria, assim como ao que considerava hipertrofia do Estado. A partir dessa visão, aplicou as teses monetaristas da Escola de Chicago, como abertura comercial e financeira, elevação das taxas de juros e sobrevalorização da moeda. Entretanto, a economia entrou em colapso, houve o aumento do endividamento externo na tentativa de compensar os déficits comerciais e de serviços, além de desemprego e forte especulação financeira. Candeas entende assim que a liberalização comercial em conjunto com a sobrevalorização do dólar arruinou a indústria nacional argentina¹⁶¹.

Aldo Ferrer aponta que o final caótico do governo de Isabel Perón e o golpe de Estado de março de 1976 foram decorrência de uma frustrada transição do modelo primário exportador para uma economia industrial avançada. Estes fatos revelaram o colapso da densidade nacional e desencadearam acontecimentos que puseram fim à etapa da industrialização não concluída, iniciada em 1930. A partir de então, o comportamento da economia argentina, seguindo sua tendência histórica, teria sido primordialmente determinado pelos acontecimentos internos, dentro do quadro da ordem internacional e por ela influenciado¹⁶². As mudanças na composição da demanda e da produção impulsionadas pela revolução tecnológica se refletiram no comércio internacional, nos investimentos privados diretos e nas correntes financeiras¹⁶³.

A nova crise argentina, inédita pela magnitude do colapso da densidade nacional, ocorreu num cenário internacional no qual [...] nos países centrais o paradigma keynesiano havia sido substituído pelo neoliberal. Esses países centrais mudaram não apenas a orientação de suas políticas econômicas mas também, ao mesmo tempo, voltaram a agir em relação ao mundo periférico segundo a antiga premissa de que eram depositários da racionalidade econômica e possuíam as receitas adequadas para resolver os problemas dos países subdesenvolvidos da América Latina, Ásia e África. As organizações multilaterais, o FMI, o Banco Central e o GATT foram os instrumentos da organização do sistema global visto da perspectiva do interesse dos países centrais [...]. A capacidade de resposta dos países subdesenvolvidos para defender seus interesses e seu desenvolvimento no mundo global foi novamente posta à prova, e o terreno das ideias básicas da política econômica tornou-se campo privilegiado do conflito. Dentro das novas condições internacionais, a Argentina se encontrava nas piores condições imagináveis para enfrentar o dilema do desenvolvimento no mundo global¹⁶⁴.

O conceito de densidade nacional cunhado por Ferrer e citado acima é de grande importância para entendermos a dinâmica social interna e o aprofundamento dos conflitos

¹⁶¹ CANDEAS, 2010. p. 198.

¹⁶² FERRER, 2006. p. 231.

¹⁶³ FERRER, 2006. p. 235.

¹⁶⁴ FERRER, 2006. p. 245-246.

políticos e sociais argentinos. Ao utilizar esse conceito, o autor evidencia que ao longo de sua história a Argentina não conseguiu, de forma contundente, separar a sua política externa da influência dos fatores internos de poder, o que ocasionou, na maioria dos casos, políticas externas de Governo e não de Estado. O embate entre suas diferentes elites patrimoniais levou a Argentina a posturas incoerentes ao largo de sua história diplomática, revelando inclusive no plano externo este fenômeno de sua sociedade, a falta de “densidade nacional”, ou seja, a falta de união em busca de um projeto não setorial que congregue os diferentes interesses¹⁶⁵.

Em consonância com esta visão acerca dos conflitos sociais argentinos de ordem interna, podemos identificar na obra do antropólogo argentino Guillermo O’Donnell (1986)¹⁶⁶ uma análise semelhante por meio do conceito de corporativismo anárquico. O antropólogo mostra que, ao longo da história, os atores da política argentina têm sido corporações, como as Forças Armadas, associações empresariais urbanas ou rurais, sindicatos, e inclusive segmentos “privatizados” do aparelho estatal, onde todos eles buscam diretamente defender seus interesses próprios na esfera pública, engendrando assim o que ele denomina como “corporativismo anárquico”, fator que deixa poucas oportunidades para a formação de uma sociedade política onde os partidos funcionariam como mediadores e generalizadores dos interesses públicos. Dessa maneira, o aparelho estatal argentino teria funcionado mais como um “campo de batalha” do que como instância de formulação de interesses mais gerais do que o das corporações e classes em conflito¹⁶⁷.

Sem arenas, então, de generalizações de interesses, discursos e metas e, por isso, com uma protopolítica na qual se aprende que em curto prazo vence (sempre no curto prazo, mas num jogo assim nunca há nada além disso) aquele que mais ameaçar ou causar danos ao outro, nem partidos nem parlamento nem outras instituições da democracia conseguiram enraizar-se¹⁶⁸.

Ao analisar a repressão perpetrada a partir do golpe de 1976, O’Donnell afirma que a mesma não se limitou aos atores da grande política e à guerrilha, a repressão dirigiu-se a todos os cantos da sociedade argentina. A violência extrema utilizada no período 1976-1982 estava

¹⁶⁵ Aprofundando o assunto, nos dirá Ferrer (2006, p.296) que “a globalização põe à prova a densidade nacional dos países. Na atualidade, aumentou a intensidade das forças globalizadoras e fortaleceram-se as regras do jogo concebidas pelos países centrais. Porém, ao mesmo tempo, multiplicam-se as oportunidades e a abertura de novos espaços para o desenvolvimento econômico, inclusive nos países atrasados. A qualidade das respostas aos desafios e às oportunidades da globalização tornaram-se assim ainda mais decisivas do que no passado para determinar o êxito ou o fracasso. Tais respostas continuam a depender, em primeiro lugar, de cada país, em aspectos críticos como a integração social, o comportamento das lideranças e a estabilidade do quadro institucional e político”.

¹⁶⁶ O’DONNELL, Guillermo. *Contrapontos: autoritarismo e democratização*. São Paulo: Vértice, 1986.

¹⁶⁷ O’DONNELL, 1986. p. 132.

¹⁶⁸ O’DONNELL, 1986. p. 132.

baseada na concepção de que precisava-se liquidar a verdadeira causa da “subversão”, que não se encontrava concentrada nem no aparelho estatal, nem na sociedade política, e menos ainda nas cúpulas do corporativismo anárquico, mas sim difusa pela sociedade, onde residia na capacidade de contestação do regime¹⁶⁹.

Era ali onde tudo estava, para os golpistas, fora de lugar. Nada podia propor-se seriamente, nem as cruéis vitórias valeriam se não se conseguisse destruir as bases de tal “desordem”. Havia que liquidar a “Argentina maldita”, destruindo para sempre as entidades políticas do setor popular, os seus sindicatos, os seus serviços sociais, as suas insolências no taco-a-taco com seus “superiores”, e até boa parte das fábricas nas quais essa praga tinha seu eixo¹⁷⁰.

Se no plano político o regime dedicou-se a exterminar a subversão e as expressões de dissidência, no terreno econômico o Processo se dispõe a arrasar o tecido social e produtivo construído na etapa anterior e substituí-lo por uma nova organização alinhada com a abertura da economia, a hegemonia do mercado e a visão fundamentalista da globalização, uma política sectária e agressiva contra os interesses da nação e da maioria de seus habitantes, revelando a magnitude do colapso da densidade nacional. Significou a presunção de que o país não era constituído por seus 30 milhões de habitantes de então, mas sim, somente por aqueles que exerciam o poder econômico e político e incontestavelmente o conduziam. A maior parte da população deveria ser excluída e os contestatários exterminados. A estratégia econômica do regime de fato contou com o apoio de setores influentes de opinião e das principais organizações do setor econômico privado, inclusive aquelas aparentemente representativas das atividades econômicas que estavam sendo demolidas pela política em curso¹⁷¹.

No transcurso da etapa anterior, o setor industrial havia se beneficiado da proteção do mercado interno e do poder aquisitivo da população, incentivos a suas exportações, taxas de juros ativas e frequentemente negativas e preços relativos favoráveis de seus insumos, como matérias-primas locais e energia. No novo cenário inaugurado pela política econômica do Processo, houve uma mudança brusca de condições. Abriu-se o mercado interno e a paridade da moeda foi apreciada, aumentou a taxa de juros, contraiu-se o poder aquisitivo da população, aumentaram os preços dos insumos não comerciáveis, foram desativados os incentivos às exportações e aumentou a pressão impositiva. Com um teto a seus preços de venda provocado pela abertura e supervalorização cambial e custos crescentes, a rentabilidade

¹⁶⁹ O'DONNELL, 1986. p. 134.

¹⁷⁰ O'DONNELL, 1986. p. 144.

¹⁷¹ FERRER, 2006. p. 246.

do setor manufatureiro desabou e desde pequenas e médias empresas até as de maiores dimensões sucumbiram¹⁷².

A abertura se desenvolveu em dois planos: por um lado, a flexibilização do tratamento do investimento privado estrangeiro, colocando-o em pé de igualdade com as empresas locais e, por outro lado, a diminuição da produção interna mediante a redução de impostos sobre a importação, que culminou com a fixação de uma tarifa máxima de 40%, reduções temporárias de tarifas a fim de disciplinar a oferta interna de manufaturas e a desgravação dos bens não produzidos no país, maquinaria e equipamento. Na prática, os efeitos mais importantes dessa política foram alcançados por meio da supervalorização da taxa de câmbio, que encareceu a produção doméstica de manufaturas em termos de divisa e lançou um processo de substituição de importações no sentido inverso ao tradicional. Isto é, substituiu a produção interna por importações¹⁷³.

A proposta do golpe de estado de 1976 era a erradicação da subversão, a solução da desordem econômica então imperante, o alinhamento do país com o Ocidente e o estabelecimento de um rumo para o desenvolvimento com bases nos critérios racionais da economia de mercado e a abertura ao sistema internacional¹⁷⁴. Entretanto, a agitação social provocada pelas consequências da política econômica e social já antecipava o fracasso definitivo do regime militar, que deixou uma grave herança econômica e social e intoleráveis atentados aos direitos humanos, objeto de repúdio internacional¹⁷⁵.

A estratégia econômica do Processo foi posta em ação em um período de intensificação da globalização, particularmente a dos capitais especulativos e no momento em que se instalava nos países centrais o paradigma neoliberal. O colapso da densidade nacional provocou as piores respostas possíveis às novas tendências da globalização. No terreno comercial, o dismantelamento da capacidade competitiva da indústria manufatureira, particularmente a de maior conteúdo de valor agregado e tecnologia, contribuiu para a maior exclusão do país das correntes mais dinâmicas do comércio internacional. As exportações se *reprimarizaram*, contrariamente às tendências dominantes. No terreno financeiro, em vez de manter os equilíbrios fundamentais e vincular o endividamento ao crescimento e à capacidade de pagamentos externos sustentada pelas exportações, estimulou-se a tomada de empréstimos contra a fuga da poupança externa. Numa ordem global na qual é preciso conservar o comando da economia para responder com eficácia aos desafios e oportunidades da globalização, o Processo renunciou à gestão autônoma dos instrumentos de política econômica e ficou manietado às bolhas especulativas deflagradas pela sua própria estratégia¹⁷⁶.

Ferrer conclui, portanto, que o Processo deixou para trás uma Argentina esmagada pela pobreza e pelo desemprego, com uma desordem econômica pior do que a que havia encontrado, uma dívida externa asfixiante e com as consequências da violação dos direitos

¹⁷² FERRER, 2006. p. 249.

¹⁷³ FERRER, 2006. p. 247.

¹⁷⁴ FERRER, 2006. p. 252.

¹⁷⁵ FERRER, 2006. p. 250-251.

¹⁷⁶ FERRER, 2006. p. 252.

humanos e da derrota na guerra das Malvinas (1982), com a densidade nacional devastada e o país marginalizado no cenário internacional¹⁷⁷.

Na visão de Spektor, a política externa argentina resultava de diretrizes de uma Junta Militar tripartite, onde o consenso era raro e as definições estavam sujeitas ao ritmo de uma diplomacia militar paralela e secreta que não respondia ao comando do Ministério das Relações Exteriores, nem compartilhava da visão de mundo ou dos métodos de ação dos diplomatas¹⁷⁸. Como ressalta Candeas, no plano geopolítico o regime militar de 1976 se despreendeu do legado pacifista tradicional argentino e a escalada dos gastos militares comprometeu ainda mais as metas econômicas¹⁷⁹.

Não obstante, Mallea destaca que longe de adotar uma atitude belicosa em relação aos seus vizinhos, a Junta Militar possuía um forte desejo de se aproximar dos regimes militares da região, em especial o de Augusto Pinochet no Chile e o de Ernesto Geisel no Brasil. As motivações do governo militar argentino nessa busca por aproximação era somar esforços na luta contra o comunismo e, ao mesmo tempo, romper com o isolamento internacional que os regimes militares latino-americanos começaram a sofrer por parte do governo estadunidense e das social-democracias europeias. É dentro dessa nova estratégia de aproximação da Argentina que a designação de Camilión (“um experimentado negociador político e homem familiarizado com os pormenores da política brasileira”) para a embaixada argentina em Brasília cumpriria um papel chave¹⁸⁰. Na mesma direção, Candeas compreende que Videla demonstrou desde o início disposição de aprimorar as relações com o Brasil, posição esta que o fez enfrentar oposição interna de segmentos militares e peronistas ultranacionalistas e da esquerda, que acusava o Brasil de gendarme dos Estados Unidos. Foi no intuito de implementar esta política que Videla nomeou Oscar Camilión embaixador em Brasília, que avançou entendimentos sobre temas de interesses mútuos nas análises de comércio, cooperação técnica (inclusive nuclear) e de infraestrutura (sobretudo energética – Itaipu)¹⁸¹.

Neste período as relações com o Brasil oscilavam entre a estagnação e a deterioração. A Argentina se inquietava com a força da industrialização no Brasil, que ampliava de forma irreversível o diferencial de poder. O “milagre brasileiro” contrastava com a instabilidade política e econômica argentina, o que acentuava sentimentos de rivalidade e desconfiança. Entretanto, Candeas aponta que apesar dos atritos e mesmo da hipótese de guerra, as Forças

¹⁷⁷ FERRER, 2006. p. 252.

¹⁷⁸ SPEKTOR, 2002. p. 80.

¹⁷⁹ CANDEAS, 2010. p. 199.

¹⁸⁰ MALLEA, 2012. p. 80-83.

¹⁸¹ CANDEAS, 2010. p. 201.

Armadas dos dois países não se mostravam dispostas a permitir a evolução da crise em direção à confrontação armada¹⁸².

Conforme Spektor, Camilión assume a embaixada argentina em Brasília com um duplo desafio. Do ponto de vista doméstico, deveria mostrar à opinião pública portenha que era possível negociar com o Brasil, arrefecer a visão interna negativa relacionada à política externa brasileira e apaziguar os ânimos de certos setores militares. Em relação ao Itamaraty, buscava convencer o governo brasileiro de que a rápida resolução das questões relacionadas ao aproveitamento hidroelétrico do rio Paraná engendraria um concerto político necessário que possibilitaria os processos de complementação econômica¹⁸³. A inconsistência do processo decisório argentino em política externa possibilitou ao embaixador argentino no Brasil gozar vantagens de um processo decisório diplomático que valorizava a ação individual, refletida nas contradições entre os sinais emitidos por Buenos Aires e os da sua delegação em Brasília, situação oposta à postura corporativa característica encontrada na diplomacia brasileira¹⁸⁴.

Ao dirigir-se à imprensa brasileira, Camilión demonstrou boa vontade negociadora e uma postura que abandonava as anteriores estratégias de denúncias em foros multilaterais, marcando diferenças entre a nova diplomacia do Processo e a de Perón. Ex-chefe de redação do periódico argentino *El Clarín*, o qual dirigiu durante sete anos, Camilión possuía uma personalidade artística sedutora, acessível e eloquente. Oferecia em sua casa em Brasília jantares, saraus e sessões embaladas por tangos cantados pelo próprio embaixador ao piano. Seu carisma o garantiria fácil e cotidiano acesso aos principais meios de comunicação, assim como alcançar rapidamente alto grau de notoriedade pública¹⁸⁵.

Se Oscar Camilión era “um sedutor, um maravilhoso acrobata das palavras [que] seduziu completamente a imprensa brasileira¹⁸⁶”, Silveira, por outro lado, possuía um estilo pessoal mais simples, sólido, prático e direto. Convencido de que a melhor forma de conduzir uma negociação era de forma discreta, zelava pela reserva e pelo segredo como essência da atividade diplomática. Acreditava que se devia evitar as emoções que a opinião pública geralmente impunha às negociações, o que acarretava em certo grau de desconforto do chanceler perante a imprensa, uma vez que as suas dinâmicas negociadoras eram justamente embasadas em dados que não estavam presentes no noticiário. O ministro das Relações

¹⁸² CANDEAS, 2010. p. 200.

¹⁸³ SPEKTOR, 2002. p. 83.

¹⁸⁴ SPEKTOR, 2002. p. 92-93.

¹⁸⁵ SPEKTOR, 2002. p. 84-85.

¹⁸⁶ LAMPREIA *In* MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. p. 61.

Exteriores brasileiro era um homem que não gostava da vida social inerente ao cotidiano diplomático, sendo assim o oposto perfeito do seu par argentino, pelo qual nutria a opinião de que o mesmo supervalorizava seus conhecimentos acerca do Brasil. Camilión tinha ciência dessa falta de apreço pessoal por parte do chanceler brasileiro. Esta divergência de personalidades catalisaria o colapso da cordialidade oficial¹⁸⁷.

Em relação à questão do aproveitamento dos rios internacionais, o governo brasileiro apostou em uma solução técnica em nível presidencial que descartava a tese da “consulta prévia compulsória”. Contudo, as contradições do processo político argentino e a morte do presidente Perón deixaram o relacionamento bilateral à deriva até o golpe militar que instaurou o Processo de Reorganização Nacional (1976). Buscando uma saída honrosa para a Argentina, a Junta Militar enviou Oscar Camilión para a sua embaixada em Brasília. Apesar da antipatia que por ele sentia Silveira – ou talvez por sua causa – o novo embaixador optou pela retomada dos grandes ideais de cooperação de Uruguiana em uma interpretação que incluía a utilização da imprensa como instrumento de pressão sobre o chanceler e o Presidente brasileiros [...] Foi o embate entre ambos (Silveira e Camilión) que levou à deterioração das relações entre Argentina e Brasil em velocidade e dimensão tão vertiginosas que, por força do impacto, terminaram constituindo uma ruptura na história do vínculo bilateral¹⁸⁸.

Candeas ressalta em sua análise que a tensão da Argentina não se tornou mais aguda com o Brasil, pois alcançaria o paroxismo em relação ao Chile em 1978, após a rejeição argentina do laudo arbitral em torno do Canal de Beagle. Este fator pode ser observado, por exemplo, na realocação da maior parte dos efetivos da fronteira com o Brasil, ao norte, para o sul do país quando se encontrava à beira de um conflito com o Chile¹⁸⁹. Dessa maneira, podemos depreender que não seria de interesse da Junta abrir dois polos de disputas no país, fator este que contribuiria para uma postura ainda mais conciliadora frente às relações bilaterais com o Brasil. Como bem destaca Mallea, distintamente do conflito com o Brasil relativo às consultas prévias na utilização de rios internacionais, o conflito argentino-chileno era uma disputa territorial¹⁹⁰.

Na tentativa de desatrapar as emperradas negociações bilaterais entre Brasil e Argentina coube aos militares funcionarem como ferramenta de apaziguamento entre as duas diplomacias. Este entendimento bilateral em nível de Forças Armadas resultaria, pouco tempo depois, nos primeiros passos do futuro projeto de integração¹⁹¹. Para Spektor, o advento da diplomacia militar paralela foi articulado pelos argentinos na expectativa de estabelecer

¹⁸⁷ SPEKTOR, 2002. p. 85-86

¹⁸⁸ SPEKTOR, 2002. p. 88.

¹⁸⁹ CANDEAS, 2010. p. 200-201.

¹⁹⁰ MALLEA, 2012. p. 113.

¹⁹¹ SPEKTOR, 2002. p. 96.

relações minimamente normais com o Brasil em um momento de iminência de guerra contra o Chile. O governo brasileiro, na figura de seu chanceler, compreendia este momento de tensão entre aqueles dois países como mais uma demonstração de um irreversível processo de diminuição da força política da Argentina no continente¹⁹².

Em julho de 1977, o comandante da Força Aérea Argentina e membro da Junta Militar, brigadeiro general Orlando Ramón Agosti, encontrava seu colega, brigadeiro Délio Jardim de Mattos, em Foz do Iguaçu. Dias depois, visitava Buenos Aires o chefe do Estado Maior da Marinha, almirante Gualter Menezes de Magalhães. Na ocasião, Massera afirmava: ‘Devemos estar prontos para corrigir desvios, advertir erros e evitar astúcias supérfluas que nos afastem dos objetivos transcendentais que unem o Brasil e a Argentina’. Os encontros parecem ter surtido efeitos concretos nas chancelarias porque, dias depois, em 18 de julho de 1977, o embaixador brasileiro em Buenos Aires, Cláudio Garcia de Souza, levava uma nota de Silveira ao chanceler Montes na qual eram passados em revista os principais problemas do relacionamento bilateral, e o Brasil propunha continuar as negociações em torno de Corpus e Itaipu¹⁹³’.

Na visão de Spektor, as relações entre o governo de Carter e a Argentina não eram menos traumáticas do que as relações entre o primeiro e o Brasil. Argentina e Estados Unidos mantinham posições que eram abertamente conflituosas em assuntos como política nuclear, direitos humanos e a manutenção de estreitos laços comerciais com a União Soviética por parte do país platino. Entretanto, seria justamente a questão dos direitos humanos que ganharia maior peso na discórdia entre os dois países. Em julho de 1977, o Congresso estadunidense aprovou a proibição de venda de armas para a Argentina com base na denúncia da violação sistemática dos direitos humanos. Em 1978, ao visitar Buenos Aires, o Secretário de Estado Vance apresentou uma lista de sete mil “desaparecidos” e a entregou em mãos ao presidente de fato Videla. Vance propôs então a Videla uma visita da Comissão Interamericana para Direitos Humanos, algo que seria muito bem recebido em Washington. A negativa por parte do governante argentino resultou em um novo veto estadunidense, dessa vez contra o empréstimo do Eximbank às autoridades daquele país¹⁹⁴.

O embargo de armamentos, a suspensão dos créditos e a denúncia da violação dos direitos humanos nos foros multilaterais fizeram com que o presidente Videla lançasse mão de outra ação diplomática, em prol da neutralização dos mecanismos das Nações Unidas de proteção internacional dos direitos humanos, e novamente fracassasse. Desta vez, a delegação argentina perante as Nações Unidas, em associação aberta com a delegação soviética, apostava contra a maquinaria onusiana de direitos humanos e tentava inviabilizá-la. Essa última era defendida pela diplomacia de Carter com firmeza, o que terminou por fortalecer e consolidar a

¹⁹² SPEKTOR, 2002. p. 97.

¹⁹³ SPEKTOR, 2002. p. 96

¹⁹⁴ SPEKTOR, 2002. p. 109.

vertente dos direitos humanos na estrutura do direito internacional contemporâneo¹⁹⁵.

Em 1977, Camilión declarou que em sua percepção o programa nuclear brasileiro se tratava de uma iniciativa pacífica, não constituindo assim nenhuma ameaça para a Argentina, e que, pelo contrário, abriria uma possibilidade ímpar de pensar a coordenação das políticas nucleares em ambos os países em prol do desenvolvimento do Cone Sul. Esta declaração suscitaria reações radicais em ambos os países em nível governamental. No Brasil, o embaixador argentino esteve prestes a ser “agraciado” pela declaração de *persona non grata*, enquanto que, para além de ser execrado pela mídia doméstica, quase foi demitido por Buenos Aires, pois os militares daquele país pretendiam que a Argentina fosse o país a possuir o monopólio nuclear da região, não vendo com bons olhos a associação ao Brasil nesse campo. Entretanto, as declarações de Camilión reverberaram de forma inversa na imprensa brasileira, onde ganharam editoriais e notas no “Jornal do Brasil” e em “O Estado de São Paulo”, que as receberam de forma positiva ao ver no apoio argentino uma credencial a mais para fazer frente às pressões estadunidenses¹⁹⁶. Ao rememorar este episódio, Camilión diz que

Eu tive a oportunidade de aproveitar uma entrevista jornalística para dizer que, no momento em que estavam em plena vibração os ecos das exigências de Cyrus Vance, a Argentina não previa nenhum objetivo militar no acordo brasileiro-alemão, o que causou bastante surpresa, inclusive no Itamaraty, onde não se sabia de onde vinha essa manifestação espontânea. Acrescento que também houve bastante surpresa em Buenos Aires com essa declaração espontânea¹⁹⁷.

Mallea percebe que um acordo nuclear naquele momento seria benéfico a ambos os países, pois além de distender as tensas negociações em torno da Bacia do Prata, também funcionaria como ferramenta de defesa contra as acusações de que os dois países se encontravam em uma corrida armamentista nuclear, ao mesmo tempo em que reforçaria uma postura conjunta contra o TNP em um contexto de crescentes pressões do regime internacional de não-proliferação nuclear¹⁹⁸. Entretanto, em detrimento das vantagens que resultariam de um entendimento nuclear entre Brasil e Argentina ante as reiteradas acusações internacionais, a relação bilateral continuava obstruída pelos contenciosos relativos à questão dos recursos naturais compartilhados¹⁹⁹.

A partir do debate exposto, podemos perceber que a Argentina ocupava o lugar central das preocupações compartilhadas por Geisel e Silveira no âmbito regional na política externa

¹⁹⁵ SPEKTOR, 2002. p. 110.

¹⁹⁶ SPEKTOR, 2002. p. 91-92.

¹⁹⁷ LAMPREIA (In MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. p. 64)

¹⁹⁸ MALLEA, 2012. p. 85.

¹⁹⁹ MALLEA, 2012. p. 112.

brasileira. Presidente de fato e chanceler compreendem que devido à crise econômica e social atravessada pela Argentina, o discurso prepotente proveniente de Buenos Aires em torno das negociações bilaterais não passava de retórica, uma vez que o Estado argentino não possuía capacidades objetivas de operacionalizar ações concretas contra os interesses brasileiros. É a partir dessa leitura que a diplomacia brasileira abandonaria a sua postura tradicional na relação bilateral com este país vizinho de cordialidade oficial e condicionaria qualquer evento da agenda bilateral à resolução do contencioso de Itaipu. Geisel e Silveira norteariam as negociações com base na visão de que os interesses brasileiros de desenvolvimento eram incondicionais. Dessa forma, será apenas após a posse de Figueiredo que as relações bilaterais entre Brasil e Argentina voltariam a ganhar contornos cooperativos.

Se muitas das questões internas sofridas por Geisel no momento derivavam do processo de abertura e distensão da ditadura brasileira, assim como seria em Figueiredo, pelo lado argentino a conjuntura política e econômica interna forneceria condições para o golpe militar em 1976. Ao tomar o governo, a Junta Militar desvinculara a noção de desenvolvimento à de segurança, diferentemente do Brasil. Em adição, distintamente dos seus pares brasileiros, o governo ditatorial argentino adotaria os princípios ultraliberais da Escola de Chicago, compreendendo que os problemas econômicos da Argentina eram provenientes de um Estado inchado.

Desta maneira, partindo de uma aliança entre a oligarquia rural e o capital financeiro, a Junta enxergaria no desenvolvimento industrial a base social do justicialismo/sindicalismo, e por isto deveria ser extirpado. Em nome de uma Argentina autêntica e agropastoril, a Junta patrocinaria a abertura do mercado interno, a liberalização econômica e sobrevalorização do dólar. Estas medidas, em seu conjunto, concorreram para arruinar e dismantelar a indústria nacional argentina, assim como para acirrar a diminuição do poder aquisitivo da população, o que aumentou ainda mais a agitação social interna. Mais uma vez em sua história, a Argentina não foi capaz de congrega interesses não setoriais, pelo contrário, verificou-se a privatização do Estado pelos interesses próprios do grupo que o comandava. A insana violência perpetrada pela Junta pode ser então compreendida pela compreensão por parte dos militares argentinos de que a “subversão” estaria difusa por todo o tecido social onde houvesse capacidade de contestação do governo militar.

Outra característica da Junta Militar foi que a política externa argentina, refletindo a inconsistência do processo decisório interno, foi conduzida de forma descentralizada, onde o consenso era raro, e por militares paralelamente ao San Martín. Foi este quadro que possibilitou e valorizou as ações individuais, como no caso de Oscar Camilión frente à

embaixada argentina em Brasília. Enviado ao Brasil como estratégia da Junta de se aproximar ao governo militar brasileiro, em um contexto em que a Argentina enfrentava crescentes pressões internacionais acerca dos direitos humanos e do regime de não-proliferação nuclear, Camilión – conhecedor das dinâmicas da política brasileira – utilizou todo o seu carisma e sedução intelectual para garantir seu acesso às mídias brasileiras como forma de pressionar Geisel e Silveira acerca das negociações do contencioso de Itaipu. O chanceler brasileiro, possuidor de características pessoais mais reservadas e discretas, não nutria grande apreço pessoal pelo embaixador argentino, assim como não aprovava o seu jeito espalhafatoso de ser. É neste contexto de incompatibilidade que a diplomacia brasileira sacramenta o fim da postura de cordialidade oficial e as rivalidades entre Brasil e Argentina alcançam o seu ápice.

A Argentina continuava a se posicionar irredutível acerca do princípio da consulta prévia sobre o uso dos rios internacionais compartilhados. Muito dessa postura intransigente pode ser compreendida à luz do fato que a força da industrialização brasileira contrastava com o duro momento econômico vivido pela Argentina, o que contribuía para que antigos temores de uma “brasildependência” fossem reavivados. Dois motivos podem ser apontados para o fato de não ter havido uma escalada nas tensões com o Brasil. O primeiro é que em 1978 a luta contra o Chile pelo Canal de Beagle – uma questão territorial – alcançaria o grau máximo e a iminência de guerra neste período não era de interesse da Junta, por abrir duas frentes de batalha no continente. Neste contexto, observa-se um deslocamento das tropas argentinas do norte para o sul do país, ou seja, da fronteira com o Brasil para a fronteira com o Chile. O segundo motivo que pode ser apresentado é que, dentro da descentralizada política externa argentina, e neste contexto de iminência de guerra com o Chile, os militares argentinos articulam uma diplomacia paralela com os seus pares brasileiros que lograria estabelecer relações minimamente normais entre os dois países em um contexto de ápice de tensões entre as chancelarias dos dois países.

No plano internacional, tanto Brasil quanto Argentina sofriam crescentes pressões por parte dos Estados Unidos e de social-democracias europeias sobre a questão dos direitos humanos e para a adesão ao regime internacional de não-proliferação nuclear. Um acordo nuclear entre Brasil e Argentina poderia sinalizar à ordem internacional a falácia da percepção de que os dois países se encontravam em uma corrida armamentista nuclear e que seus objetivos eram da utilização da energia nuclear pacífica. Entretanto, mais uma vez, qualquer tipo de cooperação entre os dois países estava primeiramente sujeita à resolução do contencioso de Itaipu.

A partir do apresentado, podemos perceber que, devido ao caráter fechado do regime militar brasileiro, a centralidade do processo decisório se concentrava nas mãos do presidente de fato Ernesto Geisel. A sua visão de que o Brasil deveria primeiro resolver o contencioso de Itaipu para depois avançar em outras tentativas de aproximação com o país vizinho norteou as negociações acerca da cooperação nuclear entre Brasil e Argentina. Esta visão prevaleceu em detrimento das visões dos setores ligados à área econômica, diplomática e técnica que defendiam que a cooperação em áreas sensíveis como a nuclear funcionaria de modo a desanuviar as tensões que envolviam Itaipu. A condução das negociações centradas nas figuras de Geisel e Silveira produziu um grande desgaste na relação bilateral, de modo que ambas as negociações só seriam de fato solucionadas com a posse de Figueiredo e Saraiva Guerreiro.

Geisel e Silveira compreendiam que devido à crise econômica e social atravessada pela Argentina, o discurso arrogante argentino em torno das negociações bilaterais não passava de retórica, uma vez que o Estado argentino não possuía capacidades objetivas de operacionalizar ações concretas contra os interesses brasileiros. Dessa forma, a diplomacia brasileira abandonou a sua postura tradicional de cordialidade oficial e condicionou todos os eventos da agenda bilateral à resolução do contencioso de Itaipu. De fato, ao tomar o governo, a Junta Militar desvinculou a noção de desenvolvimento à de segurança e adotou os princípios ultraliberais da Escola de Chicago. Partindo de uma aliança entre a oligarquia rural e o capital financeiro, a Junta enxergaria no desenvolvimento industrial a base social do justicialismo/sindicalismo e por isso deveria ser extirpado. Então, como forma de resgatar uma Argentina autêntica e agropastoril, patrocinou a abertura do mercado interno, a liberalização econômica e sobrevalorização do dólar. O conjunto dessas medidas concorreu para arruinar e dismantelar a indústria nacional argentina, assim como para acirrar a diminuição do poder aquisitivo da população, o que aumentou ainda mais a agitação social interna.

Muitos aspectos da postura agressiva argentina nas negociações relativas à Itaipu – que enfatizava o princípio da consulta prévia acerca do uso dos rios internacionais compartilhados – podem ser compreendidos devido ao temor da força da industrialização brasileira que contrastava com o duro momento econômico vivido pela Argentina, contribuindo assim para o reacender antigos receios de uma “brasildependência”. Podemos compreender que as tensões com o Brasil não escalaram: já que a “luta” contra o Chile pelo Canal de Beagle foi uma questão territorial que alcançou o grau máximo e iminência de guerra, não era interesse da Junta abrir duas frentes de batalha no continente. Observa-se

então nessa conjuntura um deslocamento das tropas argentinas do norte para o sul do país, ou seja, da fronteira com o Brasil para a fronteira com o Chile. Outro motivo que pode ser apresentado é que, dentro da descentralizada política externa argentina, que possibilitava a força política individual como no caso de Oscar Camilión na embaixada argentina em Brasília, os militares argentinos articulam uma diplomacia paralela com os seus pares brasileiros na busca por estabelecer relações minimamente normais entre os dois países em um contexto de ápice de tensões entre suas respectivas chancelarias.

Se com a Argentina as relações não eram das melhores, o Brasil de Geisel também alcançara o maior grau de tensão nas relações bilaterais com os Estados Unidos. A posse de Jimmy Carter, vencedor de uma campanha eleitoral marcada pela centralidade do debate acerca dos direitos humanos, representou uma mudança de postura do governo estadunidense perante a ditadura brasileira. Carter buscou pressionar o Brasil a se redemocratizar, assim como a aderir ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear. Geisel enxergava nas pressões por redemocratização uma intromissão indevida dos Estados Unidos nos assuntos internos brasileiros e Silveira enxergava uma espécie de neocolonialismo nas posturas de Carter pró-TNP e compreendia que elas buscavam ratificar o congelamento das estruturas de poder internacional em favor das grandes potências.

De fato, os Estados Unidos já haviam perdido o status de aliado preferencial na visão política brasileira por conta dos resultados não satisfatórios desta política para o Brasil. Foi nesse contexto que Geisel e Silveira optaram por procurar novos parceiros no sentido de lidar com as debilidades econômicas do país e implementaram uma nova concepção de segurança que permitiu uma maior aproximação do Brasil com os países do Terceiro Mundo. A nova compreensão de segurança é forjada de forma que o pensamento anterior da Escola Superior de Guerra é suplantado por uma visão de segurança nacionalizada, baseada em meios próprios como forma de atenuar as vulnerabilidades e dependências externas do país. A busca do Brasil pelo poder então deixa de ser guiada por objetivos de equilíbrio global ou regional e passa a ser vista como um meio para alcançar os objetivos de desenvolvimento. Uma vez que a tecnologia nuclear era vista como o último estágio de desenvolvimento, o Brasil recrudescerá as suas posturas contrárias ao regime de não-proliferação nuclear.

No plano internacional, tanto Brasil quanto Argentina sofriam crescentes pressões por parte dos Estados Unidos e de social-democracias europeias sobre a questão dos direitos humanos e para a adesão ao regime internacional de não-proliferação nuclear. Um acordo nuclear entre Brasil e Argentina poderia sinalizar à ordem internacional que a percepção de que os dois países se encontravam em uma corrida armamentista nuclear não era verdadeira e

que seus objetivos eram da utilização da energia nuclear para fins pacíficos. Entretanto, mais uma vez, qualquer tipo de cooperação entre os dois países estava primeiramente sujeito à resolução do contencioso de Itaipu. Superado esse imbróglio logo no início de sua administração, Figueiredo – que encontrou as bases do acordo já formuladas e cuja personalidade tinha maior boa vontade perante a Argentina – pôde avançar com a agenda bilateral, em especial na questão nuclear.

A crise internacional que atingia o Brasil, muito motivada pelo aumento da dívida externa e pela crise do petróleo, concorreu para que houvesse uma distensão no caráter autoritário do regime e permitiu que novos atores políticos e econômicos influenciassem a política externa brasileira. Este fator, em conjunto com um contexto de crescentes pressões internacionais relativas aos direitos humanos e à não-proliferação nuclear, fez com que a administração Geisel perdesse gradativamente a capacidade de manipular a política externa como um instrumento de política interna aumentando as pressões dos militares a favor e contra o processo de abertura que se iniciava. A expectativa estadunidense de que a posse de Figueiredo possibilitasse uma melhoria das relações bilaterais não se confirmou e, pelo contrário, acentuou a postura brasileira já em curso no final da administração Geisel de aproximação com a Argentina, que terá como símbolo maior a assinatura do Acordo de Cooperação entre o Brasil e a Argentina para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, em maio de 1980.

4 A ASSINATURA DO ACORDO DE COOPERAÇÃO ENTRE O BRASIL E A ARGENTINA PARA O DESENVOLVIMENTO E A APLICAÇÃO DOS USOS PACÍFICOS DA ENERGIA NUCLEAR: DA RIVALIDADE E CONFLITO À COOPERAÇÃO.

A abordagem que segue procura apresentar alguns fatores que apontam que a posse do novo presidente de fato brasileiro, João Baptista Figueiredo, contribuiu positivamente para o estreitamento das relações entre Brasil e Argentina, assim como alguns dos resultados da visita oficial do mandatário à Argentina em 1980, que para além da dimensão simbólica produziu resultados práticos expressados em acordos e convênios, em especial no setor nuclear, por meio da assinatura do Acordo de Cooperação entre o Brasil e a Argentina para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear. Este acordo, de ambiciosas aspirações, teve especial significado em diversas esferas, como na relação bilateral, na esfera internacional e no campo científico, sendo encarado como a concretização de buscas de aproximações anteriores e a solidificação de novos laços cooperativos entre os dois países.

Como forma de destacar o papel do Acordo para a distensão das relações nucleares e início de integração entre Brasil e Argentina, apresentaremos uma visão retrospectiva de algumas das questões que concorreram para que historicamente as relações bilaterais entre Brasil e Argentina fossem marcadas por contornos competitivos e de rivalidades regionais que refletiam em suas políticas nucleares. Assim poderemos notar que a rivalidade entre Brasil e

Argentina se concentrava no âmbito militar e político-diplomático, em especial nas questões em torno da construção da Usina de Itaipu, em oposição às sociedades civis e aos setores técnico-científicos, onde se encontrava também, porém em graus muito menos elevados.

As reações negativas por parte da Argentina ao enfatizar a obrigação de consulta ou informação prévia sobre a construção de represas em rios internacionais é compreendida pelo Brasil como uma indevida intromissão argentina em assuntos soberanos brasileiros, o que gerou nos dois lados um clima muito pesado e desgastante ao longo das negociações do contencioso de Itaipu e paralisou outros temas da agenda bilateral. Apenas após a resolução deste conflito diplomático, já na administração Figueiredo, é que foi possibilitado o caminho para a cooperação nuclear entre Brasil e Argentina.

Dessa maneira, apresentaremos a relação entre os setores científicos dos dois países – muito mais fluída devido aos processos de conhecimento – que advogavam pela cooperação bilateral como forma de superar seus problemas técnicos, assim como forma de defesa conjunta contra as pressões do regime internacional de não-proliferação. Entretanto, a percepção dos setores políticos em ambos os países sobre a debilidade frente aos Estados Unidos e ao regime internacional de não-proliferação, que engendrava a rivalidade entre Brasil e Argentina, fortaleceria os movimentos de resolução pacífica de controvérsias já presentes em outros campos. Nesse sentido, apresentaremos que o Acordo de Cooperação entre o Brasil e a Argentina para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear refletiu entendimentos entre os dois países a partir de novas formas de segurança e identificação mútua.

4.1 – BRASIL E ARGENTINA: O CASAMENTO DO SÉCULO

O presidente de fato brasileiro, João Baptista Figueiredo, iniciou sua visita oficial à Argentina em 13 de maio de 1980. Este fato não ocorria desde 1935, quando Vargas havia sido o último chefe de Estado brasileiro a visitar oficialmente o país vizinho. O encontro com o general Videla, após 45 anos da última visita de um líder brasileiro àquele país, simbolizava a importância que a Argentina teria dentro da política universalista brasileira e a imperatividade de suprimir os contenciosos ainda pendentes. Entretanto, para além de sua dimensão simbólica, este encontro produziria resultados práticos expressados em acordos e convênios, em especial no setor nuclear. Após décadas de desconfianças e obstruções políticas, Brasil e Argentina assinavam o Acordo de Cooperação entre o Brasil e a Argentina para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear. Candeas

destaca como comprovação do salto qualitativo do relacionamento bilateral a realização inédita de quatro encontros presidenciais entre os anos de 1980 e 1983²⁰⁰.

De fato, encontramos na literatura e nas testemunhas de eminentes atores intimamente ligados ao processo de distensão das relações entre Brasil e Argentina que a posse de Figueiredo contribuiu positivamente para o estreitamento das relações entre os dois países. A pesquisa indica que Figueiredo possuía, por questões biográfico-pessoais, uma atitude muito mais favorável em relação ao país vizinho do que a do general Geisel, seu antecessor. Este fato pode ter contribuído para um avanço mais célere das relações bilaterais, entretanto, este avanço não seria possível se não já houvesse toda uma teia de entendimentos anteriores. Desta maneira, a presença do general Figueiredo a frente do governo militar brasileiro é entendida como um catalisador da relação entre os dois países que já vinha sendo construída, muito devido à sua vontade política e à sua capacidade de arrefecer as correntes internas ainda reticentes a um maior aprofundamento das relações com a Argentina.

A leitura realizada por Candeas aponta Figueiredo como afetivamente ligado à Argentina, uma vez que o general passou sua infância no país. Para o autor, este fato contribuiu para o aprimoramento das relações bilaterais e contrastava com a atitude distante do general Geisel. Durante a visita de 1980, por exemplo, ao ser perguntado pela imprensa local como se sentia, Figueiredo responde: “*El mismo pibe porteño que fue yo*”²⁰¹. Conforme Camilión, a chegada de Figueiredo indubitavelmente alterou o clima da relação. O general Geisel era, em sua visão, uma pessoa distante, um pouco imponente e fria, enquanto o general Figueiredo era, por outro lado, um homem cálido, que tinha uma boa predisposição com relação à Argentina²⁰². Ricupero reforça esta percepção ao destacar que com a transição do governo Geisel e do chanceler Silveira para a administração do presidente de fato Figueiredo e do chanceler Saraiva Guerreiro, ocorre uma mudança sensível na relação brasileiro-argentina. Para ele, não se explica de outra forma que o acordo sobre Itaipu tenha sido concluído em seis meses, quando antes vinha se arrastando por muito tempo²⁰³. Para Camilión, o chanceler Guerreiro possuía um enfoque diferente ao do chanceler Silveira, que possuiria ressentimentos a respeito da Argentina. O novo enfoque dado por Guerreiro contribuía muito para a harmonização das relações bilaterais²⁰⁴.

²⁰⁰ CANDEAS, 2006. -P .28.

²⁰¹ CANDEAS, 2010. p. 210.

²⁰² CAMILIÓN *In* MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. P .87.

²⁰³ RICUPERO *In* MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. p. 108.

²⁰⁴ CAMILIÓN *In* MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. p. 107.

Rego Barros narra uma anedota que ilustra bem como a memória de infância de Figueiredo contribuía positivamente para as relações bilaterais. Barros narra que o jornalista argentino Guillermo Piernes queria ter acesso ao presidente de fato Figueiredo e não conseguia de maneira nenhuma. Então, o pai de Piernes lembrou que Figueiredo morou na Argentina em uma época em que o clube de futebol San Lorenzo foi campeão nacional, e mandou para o filho uma camiseta do clube. Guillermo conseguiu que alguém dissesse a Figueiredo que ele tinha uma camisa do San Lorenzo para entregar ao general. Após este episódio, Guillermo passaria a ser protegido por Figueiredo e ainda foi incluído na delegação do presidente de fato²⁰⁵.

Sem embargo, como bem nota Camilión:

Nada disso teria influenciado muito não fosse pelo fato de que as relações estavam já amadurecidas naquele período. Pouco a pouco, o conflito de Itaipu atenuou-se à medida que avançavam as possibilidades de encontrar uma solução concreta e o chanceler Guerreiro, sem a menor dúvida, estava alinhado com a solução do problema. Não me atrevo a afirmar que Silveira em última instância não queria uma solução, o que é possível. Mas também é certo que o chanceler que chegou encontrou o problema resolvido. Quando o presidente Figueiredo foi à Argentina, com o problema de Itaipu já solucionado e com o entusiasmo que em muitos setores havia provocado a superação dessa crise tão importante, ficou aberto o caminho para que se assinassem muitos convênios e inclusive para que se avançasse *modestamente* no tema nuclear²⁰⁶ (grifo nosso).

Na percepção de Camilión, Figueiredo via a relação bilateral de um ponto de vista estratégico, onde Brasil e Argentina precisavam um do outro para ter peso importante nas relações globais e continentais. Assim, a presença de Figueiredo também cumpriu o papel de apaziguar setores das Forças Armadas brasileiras que pudessem ainda ter ressentimentos com a Argentina. A maior parte das Forças Armadas brasileiras estava inclinada à cooperação e, para as partes que não estavam, a figura Figueiredo de alguma maneira dissipava (os ressentimentos)²⁰⁷. Castro Neves corrobora esta visão, afirmando que a centralidade da atuação de Figueiredo se deu mais pelo que ele evitou do que pelo que ele fez. O papel dele teria então sido importante ao ajudar a reverter resistências no campo militar e por não possuir as mesmas resistências que Geisel a aumentar a cooperação com a Argentina²⁰⁸.

Mallea narra que a assinatura em Buenos Aires do Acordo de Cooperação entre o Brasil e a Argentina para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, em conjunto com uma série de convênios bilaterais entre as agências nucleares,

²⁰⁵ REGO BARROS *In* -MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. P 87.

²⁰⁶ CAMILIÓN *In* MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. P .88.

²⁰⁷ CAMILIÓN *In* MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. p. 107.

²⁰⁸ CASTRO NEVES *In* MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. p. 106-107.

foram de especial significado em diversas esferas. No campo bilateral, por um lado punha fim a um processo de mais de uma década no qual ambos buscavam estabelecer mecanismos de cooperação na temática nuclear e, por outro, este acordo embasaria uma série de entendimentos no campo nuclear entre os dois países ao longo dos anos posteriores²⁰⁹. Textualmente o Acordo afirma que “inspirados pela tradicional amizade entre os seus povos e pelo desejo permanente de ampliar a cooperação que anima seus Governos; [é] direito de todos os países ao desenvolvimento e à utilização da energia nuclear para fins pacíficos e, igualmente, ao domínio da tecnologia necessária para esse fim; o desenvolvimento da energia nuclear para fins pacíficos constitui um elemento fundamental para promover o desenvolvimento econômico e social de seus povos; [...] ambas as nações estão [...] a fim de incorporar a energia nuclear ao serviço de suas necessidades de desenvolvimento econômico e social”²¹⁰.

Na esfera internacional, os entendimentos entre Brasil e Argentina concorriam para dirimir argumentos que apontavam uma rivalidade nuclear entre os dois países que os impulsionariam a construir uma bomba atômica. Além disso, estes entendimentos os outorgavam legitimidades que viriam a reforçar suas posturas críticas ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear²¹¹. O texto do Acordo diz que “a cooperação na utilização da energia nuclear para fins pacíficos poderá contribuir para o desenvolvimento da América Latina” e que “levando em conta os objetivos do Tratado para Proscrição das Armas Nucleares na América Latina, Tratado de Tlatelolco” os países estão “convencidos da necessidade de impedir a proliferação de armas nucleares por meio de medidas não discriminatórias que imponham restrições com vistas a obter o desarmamento nuclear geral e completo sob estrito controle internacional”²¹².

No campo científico, o Acordo e os respectivos convênios assinados favoreceram os setores técnico-científicos de ambos os lados, estimulando o trabalho conjunto e o intercâmbio de profissionais²¹³. A este respeito o Acordo diz em seu Artigo III, parágrafo II,

²⁰⁹ MALLEA, 2012. p. 133.

²¹⁰ **Acordo de Cooperação entre o Governo Da República Federativa do Brasil e o Governo da República Argentina para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear**. Buenos Aires, 1980. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=128442>. Acesso em: 13/03/2016.

²¹¹ MALLEA, 2012. p. 133.

²¹² **Acordo de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Argentina para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear**. Buenos Aires, 1980. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=128442>. Acesso em: 13/03/2016.

²¹³ MALLEA, 2012. p. 133.

que a cooperação prevista será realizada em diversos campos por meio de, entre outras coisas: “assistência recíproca para a formação e capacitação de pessoal científico e técnico; intercâmbio de professores para cursos e seminários; bolsas de estudo; formação de grupos mistos de trabalho para a realização de estudos e projetos concretos de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico; [e] fornecimento recíproco de equipamentos, materiais e serviços”²¹⁴.

Ornstein destaca que o Acordo de 1980 foi um acordo em nível governamental, um convênio de execução da CNEA com a CNEN, e outro convênio de execução da CNEA com a NUCLEBRÁS. Em sua visão, a peça mais genuína de complementação dos acordos foi o Protocolo de Complementação Industrial²¹⁵. O Protocolo buscava estabelecer diretivas para a pronta cooperação entre as empresas nucleares brasileiras e argentinas de acordo com os objetivos traçados pelo Acordo de Cooperação entre o Brasil e a Argentina para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear. No Protocolo lê-se que seu objetivo é “celebrar, com a maior brevidade e de acordo com as necessidades e prioridades de seus respectivos programas, os arranjos comerciais necessários com o objetivo de iniciar a colaboração nos [...] campos, dentro daqueles previstos no citado Acordo”²¹⁶.

A edição do jornal Folha de São Paulo do dia 17 de maio de 1980²¹⁷, data da assinatura do acordo nuclear entre Brasil e Argentina, traz como sua principal manchete a frase: “Brasil e Argentina ‘estão casados’”. Esta frase é atribuída a uma declaração do presidente de fato João Figueiredo, que ao encerrar sua viagem à Argentina, procurou sintetizar os resultados obtidos. Figueiredo afirmou que “o casamento já estava fixado e o marido e a mulher começaram a pensar em quantos filhos devem ter e como educá-los”. O general acrescentou que em sua visão a melhor forma de fazer uma *união política*, uma *união de ideais* na América do Sul, é a cooperação mútua e, principalmente, a ajuda àqueles que estão um pouco atrasados no seu desenvolvimento (grifo nosso). E que isto não seria feito só em relação ao Paraguai, mas a todos os países da América do Sul. O jornal salienta que o mandatário brasileiro frisou que repetia conceitos do presidente de fato argentino, Jorge Rafael Videla. Não obstante, o mandatário argentino, em sua entrevista coletiva posterior ao

²¹⁴ **Acordo de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Argentina para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear.** Buenos Aires, 1980. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=128442>. Acesso em: 13/03/2016.

²¹⁵ ORNSTEIN *In* MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. p. 91-92.

²¹⁶ Protocolo de Cooperação Industrial entre Empresas Nucleares Brasileiras S.A. da República Federativa do Brasil e a Comissão Nacional de Energia Atômica da República Argentina.

²¹⁷ Disponível em: <http://acervo.folha.uol.com.br/1980/05/17/2>. Acesso em: 15/01/2016.

seu par brasileiro, fez questão de ressaltar que não desejava formar “um tipo de bloco ou eixo”, o que teve o cuidado de Figueiredo de assinalar que a aproximação entre os países sul-americanos seria feita respeitando a soberania de cada um.

Este trecho é bastante elucidativo acerca de diversas questões que estavam em voga no momento. Primeiramente, é assaz interessante destacar a importância e a solidez dos laços que se buscavam estabelecer e transparecer naquele dia na fala de Figueiredo. Este encarava os acordos assinados ao longo de sua viagem como a concretização de buscas de aproximações anteriores e a solidificação de novos patamares na “relação”. Buscava com os acordos assinados pavimentar caminhos para uma união política calcada em uma união de ideais. Esta união era vista para além de uma simples cooperação mútua e a “aliança” deste casamento deveria irradiar formas de desenvolvimento que abarcassem os outros países sul-americanos. O “constrangimento” de Videla também aponta para a percepção de que naquele momento, mesmo que os discursos não diferissem abismalmente, eles estavam ainda amadurecendo conjuntamente; além de demonstrar que o receio argentino de ocupar uma posição subalterna neste casamento ainda estava presente. Pequenos desentendimentos à parte, esta pequena falta de sintonia não foi nada que atrapalhasse a lua de mel.

Nas falas de Figueiredo acima destacadas, podemos perceber uma tentativa, talvez “ansiosa”, de, a partir dos entendimentos obtidos, ressaltar os novos níveis de reciprocidade, confiança e interesses de longo prazo que se concretizavam a partir daquele momento. Ao utilizar a figura de um casamento entre os dois Estados, além de invocar o caráter irradiador dessa relação para o restante dos países sul-americanos, Figueiredo recorria à esfera simbólica tanto para evocar o surgimento de uma nova identidade social entre os dois Estados, quanto para reafirmar a convicção de não enfrentamento físico entre as populações e o sentimento de lealdades compartilhadas que ali buscava imprimir. Assim, mesmo que houvessem naquele momento pequenas arestas nos discursos dos dois mandatários, ao se defender uma união política e de ideias na América do Sul que respeitasse a soberania de cada um, pode-se compreender a tentativa de estabelecer novos significados e propósitos ao relacionamento bilateral, por meio de uma linguagem de legitimação e perspectiva de paz duradoura.

Os termos do Acordo, ao se referirem aos âmbitos bilaterais por meio de entendimentos políticos e científicos, e à esfera internacional onde se reforçava uma postura contrária ao regime de não-proliferação nuclear, elucidam o caráter cooperativo que se buscava imprimir na busca pelo domínio do ciclo completo do combustível nuclear e a busca pela complementação industrial em fins de atingir este objetivo, além de sinalizar que Brasil e Argentina iriam coordenar suas posições políticas contra as pressões por assinatura do TNP,

contestando a permanência “legítima” da posse de artefatos nucleares por parte de alguns países e que não abririam mão do uso pacífico desta tecnologia como estratégias de desenvolvimento econômico e social.

Na análise de Hurrel, o autor percebe que, nos últimos anos da década de 1970, Brasil e Argentina enxergavam na aquisição da tecnologia nuclear uma importante ferramenta para os seus objetivos de desenvolvimentos em médio prazo. Não obstante, ambos os países possuíam sérios e crescentes problemas tecnológicos e um interesse comum em resistir às tentativas das potências estrangeiras de limitar a difusão da tecnologia nuclear. Dessa maneira, o autor afirma que havia então elementos de lógica interna para a cooperação, assim como elementos derivados de fortes pressões externas que concorreram para o passo inicial em direção a uma cooperação *cautelosa* no âmbito nuclear entre os dois países²¹⁸ (grifo nosso). As pressões internas do lado brasileiro, como vistas anteriormente, podem ser sintetizadas pela grave crise energética que enfrentava o país, a decadência do “milagre brasileiro” e as crises políticas entre os setores militares a favor e contra o processo de abertura e distensão da ditadura. Do lado argentino, a Junta Militar havia apostado em uma infrutífera política econômica ultraliberal que para além de desindustrializar o país, reduziu o poder aquisitivo da população e aumentou as agitações sociais e contestações ao regime. Em relação às pressões externas, ambos os lados enfrentavam crescentes pressões dos Estados Unidos e de social-democracias europeias sobre a temática dos direitos humanos e para a adesão ao regime de não-proliferação nuclear, representado pelo TNP.

Em nossa visão, o Acordo propunha uma cooperação muito mais audaciosa do que o adjetivo “cauteloso”²¹⁹ utilizado por Hurrel. Ao institucionalizar uma visão conjunta acerca da discricionariedade do regime de não-proliferação nuclear, ao reafirmarem conjuntamente a necessidade do desenvolvimento da energia nuclear para fins pacíficos como imperativo para seus respectivos desenvolvimentos social e econômico, além do fato que “a cooperação na utilização da energia nuclear para fins pacíficos poderá contribuir para o desenvolvimento da América Latina²²⁰”, podemos compreender como bastante ambiciosas as aspirações desse acordo. Ao delinear formas e diretivas para a cooperação técnica-tecnológica, o Acordo também buscava o desenvolvimento, a realização de trabalhos conjuntos e a execução de

²¹⁸ HURREL, 1998. p. 238.

²¹⁹ A frase de Hurrel no original é “this initial move towards cautious cooperation” HURREL, 1998. p. 238.

²²⁰ **Acordo de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Argentina para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear.** Buenos Aires, 1980. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=128442>. Acesso em: 13/03/2016.

projetos mistos. Definitivamente, não era um acordo conservador e de fato concorreu historicamente como um primeiro passo no processo formal de constituição da atual ABACC.

Oliveira e Canto²²¹ sublinham pelo menos seis elementos presentes no Acordo de 1980 que são comuns a todas as declarações posteriores que avançariam no processo de constituição da ABACC:

1. Reafirmação da natureza exclusivamente pacífica do uso da energia nuclear no Brasil e Argentina.
2. Fortalecer e promover a confiança mútua (projetos conjuntos, intercâmbio de informações, visitas mútuas).
3. A promoção do uso pacífico da energia nuclear para o benefício dos povos de ambas as nações.
4. O potencial de acordos de cooperação com outros países da América Latina.
5. A política externa comum na área nuclear.
6. Promover os conceitos de paz e segurança regional²²².

Em Kutchesfahani (2010) encontramos argumentos que vão ao encontro das percepções iniciais deste trabalho. Também para a autora, o acordo de 1980 pode ser visto como o grande ponto de distensão das relações nucleares e início de integração entre Brasil e Argentina. Dessa maneira, seria então bastante significativo perceber que foi uma área sensível – na qual ambos competiam, nutriam desconfianças e suspeições – que de fato os aproximou²²³, em um momento no qual os dois Estados possuíam governos militares ditatoriais.

Talvez, as visões que apontam os entendimentos de 1980 como “modestos”, “cautelosos” ou “pequenos”, tenham como principal fonte de preocupação os avanços ocorridos a partir daquele momento na integração dos setores nucleares. De fato, por uma série de razões²²⁴, até 1985, não houve grandes movimentos de complementação no setor técnico e no setor industrial como os pretendidos pelo texto do Acordo. Como bem ressalva Ornstein, os maiores interessados na cooperação eram os setores técnicos, que por sua vez, viam seus planos atrasados pelos setores políticos-diplomáticos. Entretanto, quando se chegou

²²¹ OLIVEIRA & CANTO, 2013. p. 4.

²²² Tradução Nossa. No original: “1. La reafirmación del carácter exclusivamente pacífico del uso de la energía nuclear en Brasil y Argentina. 2. El fortalecimiento y fomento de la confianza mutua (proyectos conjuntos, intercambio de información, visitas recíprocas). 3. La promoción del uso pacífico de la energía nuclear para el beneficio de los pueblos de ambas naciones. 4. El potencial para acuerdos de cooperación con otros países de América Latina. 5. La política exterior común en el área nuclear. 6. El fomento de los conceptos de paz y seguridad regionales.”. OLIVEIRA & CANTO, 2013. p. 4.

²²³ KUTCHESFAHANI, 2010. p. 74-75.

²²⁴ Ver OLIVEIRA, Antonio A. & CANTO, Odilon Marcuzzo do. “ABACC, un ejemplo de integración y transparencia”. IX Latin American IRPA Regional Congress on Radiation Protection and Safety – IRPA 2013. Rio de Janeiro, RJ, Brazil, April 15-19, 2013.

ao acordo, os setores que mais se integraram e melhor coordenaram as suas atividades foram os setores diplomáticos e políticos, enquanto os que menos puderam se engajar em uma cooperação efetiva foram os setores técnicos²²⁵. Dessa maneira, em nossa concepção, o grande mérito dos acordos e convênios assinados entre Brasil e Argentina em 1980 é justamente a aproximação e a coordenação política e estratégica iniciada naquele momento que influenciaria fortemente as aproximações nas décadas seguintes, transbordando para as esferas econômicas e sociais, concorrendo para a busca do forjamento de uma identidade compartilhada, ou “casamento” nas palavras de Figueiredo, que produzira a confiança mútua necessária para que se avançasse em outras esferas de integração político-econômicas e sociais, formalizando o fim da rivalidade entre os países e a não expectativa do uso da força para a resolução de eventuais descontentamentos.

4.2 APROXIMAÇÕES COM DESCONFIANÇAS: O INÍCIO DO FIM DAS RIVALIDADES ENTRE BRASIL E ARGENTINA

‘Conforme Bompadre ressalta, as relações entre Brasil e Argentina foram historicamente competitivas uma vez que os dois países, ao longo do tempo, tinham ambições de se tornarem líderes regionais, possuíam interesses no mesmo espaço geopolítico e competiam pela primazia (política) da região²²⁶. Kutchesfahani destaca que a competição para ver quem primeiro adquiriria o ciclo completo do combustível nuclear enquadra-se dentro desta busca histórica por um papel preponderante dentro da América Latina. Para a autora, ambos os Estados tinham a certeza de que o outro lado buscava dominar o ciclo do combustível nuclear, entretanto as dúvidas surgiam quanto às intenções nucleares do outro, se visava o emprego civil ou militar da tecnologia quando alcançada²²⁷.

Para Camilión, foi a consciência brasileira de que a Argentina tinha maior progresso no setor nuclear que fez com que recrudescessem as rivalidades nesse campo. A Argentina, que havia partido antes nessa corrida tecnológica, possuía o reator de Atucha funcionando com a tecnologia de água pesada. Enquanto isso, o Brasil tentava montar o reator da Westinghouse em Angra dos Reis, que se revelaria uma “usina pirilampo”, que acendia e apagava o tempo todo²²⁸. Entretanto, Ornstein afirma que nunca existiu uma rivalidade séria

²²⁵ ORNSTEIN *In* MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. p. 68.

²²⁶ BOMPADRE, 2000. p. 53.

²²⁷ KUTCHESFAHANI, 2010. p. 96.

²²⁸ CAMILIÓN *In* MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. p. 62.

entre a CNEA e a CNEN, que o que havia era uma rivalidade quase desportiva onde a corrida que houve não foi para ver quem chegava à bomba atômica primeiro e sim para ver quem teria o primeiro reator de pesquisa operativo da América Latina²²⁹. Na visão de Ornstein, o maior avanço argentino no campo nuclear se devia ao fato de o país ter buscado construir seu programa passo a passo, dentro das capacidades econômicas e tecnológicas que possuía. Construiu-se primeiro uma central, e somente após a sua construção e funcionamento pensou-se em uma segunda e por aí em diante. O Brasil, por sua vez, havia tentado levar um programa espetacular a partir do acordo com a Alemanha, o que possibilitou à Argentina, num primeiro momento, abrir uma vantagem de dez anos de diferença entre os dois programas²³⁰.

Para Rego Barros, a rivalidade entre Brasil e Argentina era algo muito concentrado no âmbito militar, e não algo do país inteiro. De tal forma que, mesmo que algum dos países possuísse naquele momento o desenvolvimento tecnológico necessário, seria difícil que se chegasse à construção de um artefato nuclear, pois os países teriam que comprometer grandes partes de seus orçamentos em uma empreitada assaz dispendiosa²³¹. Após o exposto acima, podemos perceber indícios de que a rivalidade se concentrava primordialmente nos níveis diplomáticos e militares dos dois países, ao passo que no setor técnico-científico se encontrava em graus menos elevados.

Conforme Mallea, a Argentina não percebeu o acordo nuclear entre Brasil e Alemanha como uma potencial ameaça à sua segurança por três motivos. Primeiramente a Argentina conhecia a tecnologia alemã e estava a par das dificuldades de se operar com a mesma²³². Em segundo lugar, concebia que o objetivo central das elites brasileiras era de obter prestígio por meio desse acordo. Por fim, tanto o setor científico quanto o diplomático da Argentina compartilhavam de uma opinião unânime acerca da vantagem relativa do seu programa nuclear frente ao brasileiro²³³. Sobre o acordo do Brasil com a Alemanha, Ornstein afirma que a Argentina nunca o olhou com maus olhos. Na verdade, parecia lógico ao governo militar argentino que o Brasil fizesse tamanho esforço uma vez que se encontrava relativamente atrasado ao desenvolvimento alcançado pela Argentina no campo nuclear²³⁴. Camilión corrobora a visão de que o acordo com a Alemanha não causou surpresa ao lado argentino,

²²⁹ ORNSTEIN *In* MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. p. 66.

²³⁰ ORNSTEIN *In* MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. p. 203.

²³¹ REGO BARROS *In* MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. p. 201.

²³² A Argentina fechou contrato com a empresa alemã Siemens em 1968 para a construção de Atucha, sua primeira central nuclear, de 350MW. A tecnologia escolhida para seus reatores foi a de água pesada e urânio natural.

²³³ MALLEA, 2012. p. 101.

²³⁴ ORNSTEIN *In* MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. p. 66.

uma vez que a própria Argentina possuía um acordo exitoso com aquele país, embora o embaixador reconheça que o acordo teuto-brasileiro tinha uma magnitude muito maior, pois incluía oito centrais de 1.350MW, além de todos os outros elementos para a confecção de uma usina de enriquecimento de urânio²³⁵.

Se por um lado havia certa compreensão no setor técnico, de acordo com Lampreia as burocracias e os militares dos dois países estavam muito inclinados a uma relação antagônica. No caso brasileiro, os militares haviam sido formados dentro de uma concepção na qual o cenário de guerra mais provável proveria da Argentina, enquanto os diplomatas concebiam aquele país como o grande competidor por prestígio e influência na América do Sul²³⁶. De tal maneira, Camilión concebe que havia uma aproximação entre os dois países, porém com problemas e desconfiança. Assim sendo, afirma que naquele momento procurava-se estabelecer um marco de confiança mútua entre os dois países, uma vez que, em sua visão, havia uma profunda falta de compreensão recíproca dos objetivos do outro lado, o que gerava uma desconfiança, especialmente mais profunda, nas áreas políticas e militares²³⁷.

As chancelarias desconfiavam uma da outra e as forças armadas se viam com maus olhos, tanto o Exército, como a Marinha e a própria Força Aérea. Havia uma rivalidade um tanto pueril em alguns aspectos, de caráter intelectualmente primário, uma transposição das velhas rivalidades europeias, que sem dúvida havia formado parte da nossa história²³⁸.

Pelo lado argentino, pode-se destacar que a força da industrialização brasileira, que amplia o diferencial de poder regional, contrasta com a instabilidade política e econômica argentina, fator que concorre para acentuar sentimentos de rivalidades e desconfianças²³⁹. Russel e Tokatlian notam que conforme o país foi perdendo poder em relação ao Brasil, começou-se a temer que seu destino fosse se tornar um sócio menor de Brasília. Os líderes argentinos viam os sucessos brasileiros como consequência de uma ação política metódica, perseverante e eficaz, executada por um Estado que havia conseguido definir com precisão os seus interesses nacionais. Diferentemente, a Argentina se via sem um rumo claro e marcada por uma profunda instabilidade política. Os autores apontam que essa percepção do Brasil como um rival foi homogênea por muitas décadas entre civis e militares, nacionalistas e internacionalistas, conservadores e liberais, direitistas e esquerdistas. Por igual, embora com

²³⁵ CAMILIÓN *In* MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. p. 64.

²³⁶ LAMPREIA *In* MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. p. 48.

²³⁷ CAMILIÓN *In* MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. p. 51.

²³⁸ CAMILIÓN *In* MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. p. 51-52.

²³⁹ CANDEAS, 2006. p. 26.

pressupostos e argumentos distintos, estes grupos compartilhavam esta noção de rivalidade e insuflaram a luta por prestígio e liderança da Argentina na América do Sul, assim como preocupações acerca das vantagens relativas brasileiras, de modo a considerar as forças materiais do outro como ameaça à própria segurança nacional²⁴⁰.

Ornstein²⁴¹ reafirma o alto grau de desconfiança entre os dois países presente nas esferas político-diplomáticas e em alguns setores militares, porém sublinha que, por outro lado, esta desconfiança não afetou as populações e nem as demais atividades, o que incluiria as nucleares²⁴². Para Candeas, é bastante significativo o fato de que a Argentina, que na época tinha como hipóteses de conflito o Brasil, o Chile e o Reino Unido, tenha decidido aprimorar os seus laços com o Brasil em um contexto de crise da ditadura militar, diferentemente da postura adotada com os outros dois. Para o autor, isso demonstra que os laços com o Brasil possuem dinâmica própria e não estão subordinados à sustentabilidade da política interna. Desta maneira, os avanços do relacionamento dependeriam da inclinação das chancelarias e da visão estratégica dos governos em cada momento histórico²⁴³. Castro Neves chama a atenção para o fato de que já no final da década de 1960, o Brasil era o segundo maior parceiro comercial da Argentina, ao passo que a Argentina era o quarto parceiro mais importante do Brasil. Desta maneira, o embaixador enxerga que já havia um entrelaçamento de interesses muito grande entre os dois países, uma espécie de integração à revelia dos Estados realizada pela sociedade, que concorria para que a retórica estatal de rivalidade se resumisse a apenas seus caracteres retóricos²⁴⁴.

Cervo analisa que desde os anos 1970, as casernas no Brasil e na Argentina lidaram com o seguinte dilema: agregar a tecnologia nuclear à defesa e à dissuasão ou afastá-la por meio de entendimentos bilaterais. Para o autor, foram os generais argentinos que tomaram a iniciativa de procurar os seus pares brasileiros com o objetivo de afastar a corrida nuclear das políticas de segurança, com especial destaque para o papel do general argentino Juan Guglielmelli, o qual encontrou eco de suas propostas no general-presidente brasileiro João Figueiredo, entre os quais as primeiras medidas de confiança foram acertadas. O autor destaca

²⁴⁰ RUSSEL & TOKATLIAN, 2002. p. 73-88.

²⁴¹ Roberto Ornstein foi chefe de Assuntos Internacionais da Comissão Nacional de Energia Atômica (CNEA) entre 1979 e 1995. Aposentado, ele continua na CNEA como conselheiro para assuntos internacionais e como pesquisador adjunto.

²⁴² ORNSTEIN *In* MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. P. 67.

²⁴³ CANDEAS, 2006. p. 28

²⁴⁴ CASTRO NEVES *In* MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. p. 201-202.

que estas medidas de confiança mútua na área nuclear converter-se-iam na mais importante variável da segurança regional nos anos de 1980²⁴⁵.

Desta forma, podemos compreender, a partir do cenário exposto, que as tentativas de aproximações entre Brasil e Argentina no setor nuclear se encaixavam num quadro mais amplo que estava subordinado à lógica de rivalidade por liderança e primazia política regional. Dentro desta “corrida por prestígio”, o Brasil constata que a Argentina possuía relativa superioridade em seu programa nuclear e busca um acordo de grandes dimensões com a Alemanha no intuito de “recuperar posições”. Entretanto, os resultados práticos desse acordo não se revelariam promissores e o “salto maior que a perna” brasileiro possibilitaria a Argentina a abrir uma vantagem de mais ou menos dez anos.

Se por um lado as populações dos dois países possuíam laços econômicos e se “integravam” à revelia do Estado, a rivalidade se encontrava mais concentrada nos setores militares e diplomáticos. Os militares brasileiros haviam sido formados dentro da concepção de que o cenário de guerra mais provável proveria da Argentina e a diplomacia brasileira carecia de maior conhecimento e compreensão dos objetivos argentinos. Dessa forma, necessitava-se de um marco de confiança mútua para o avanço das relações bilaterais em um compasso cooperativo. Pelo lado argentino, a força da industrialização brasileira reforçava os temores do país se tornar um sócio menor nas relações com o Brasil. Impulsionado por esta percepção, o governo militar argentino exacerbava suas críticas ao projeto de Itaipu de modo a atravancar o desenvolvimento brasileiro, uma vez que a força material brasileira era vista como ameaça à própria segurança nacional argentina.

Entretanto, como indicativo de que dentro da política externa argentina as relações com o Brasil possuem uma dinâmica própria não sujeita à sustentabilidade da política interna, a Argentina, em um cenário de iminente conflito com o Chile, articulava uma diplomacia nuclear secreta de forma a imprimir relações minimamente normais com o Brasil. Os militares argentinos buscariam afastar a temática nuclear de qualquer aspecto de segurança, mostrando uma postura aberta à cooperação. Não obstante, o marco de confiança mútua que proveria do setor nuclear e se irradiaria para as demais relações bilaterais entre Brasil e Argentina apenas ganhariam fôlego com a posse de Figueiredo, uma vez que o Brasil subordinava a agenda bilateral à resolução do contencioso de Itaipu.

²⁴⁵ CERVO, 2008. p. 139.

4.3 A QUESTÃO DE ITAIPU: UMA VARIÁVEL INTERVENIENTE À COOPERAÇÃO NUCLEAR

As questões em torno da construção da Usina de Itaipu por parte do Brasil e as reações negativas por parte da Argentina constituiriam o maior grau de rivalidade entre os dois países ao longo dos anos 1970 e contribuiriam para o travamento das tentativas de cooperação em outras áreas, em especial a nuclear. Candéas expõe que a crescente demanda energética gerada pela industrialização brasileira previa a utilização do potencial hidroelétrico de Itaipu, em empreendimento bilateral com o Paraguai. Quando em 1966, estes dois países assinam a “Ata das Cachoeiras”, que versava sobre o aproveitamento conjunto dos recursos hídricos na região do Iguazu, a Argentina reage enfatizando a obrigação de consulta ou informação prévia sobre a construção de represas em rios internacionais de curso sucessivo. O Brasil se defende alegando que possuía soberania sobre seus recursos naturais e não aceitaria se sujeitar às consultas prévias propostas pelo lado argentino²⁴⁶.

A Argentina então define a chave da rivalidade em duas vertentes. A primeira, a geopolítica, enfatizava o desequilíbrio de poder entre os dois países, enquanto a segunda vertente destacava a tese do perigo do subimperialismo brasileiro, que a partir de uma aliança privilegiada com os Estados Unidos, seria o gendarme de Washington na sub-região. A Argentina adota a estratégia que ficou conhecida como “denuncismo”, ou seja, passa a denunciar nos fóruns multilaterais as pretensões brasileiras, ao mesmo tempo em que busca a aproximação com os outros países da região na tentativa de isolar o Brasil, chegando a entendimentos diretos com o Paraguai e o Uruguai por meio do lançamento dos projetos de Corpus, Yacyretá e Salto Grande. Estas tensões entre os dois países só seriam definitivamente superadas com a assinatura do Acordo Tripartite de Cooperação Técnico-Operativa pelos chanceleres de Brasil, Argentina e Paraguai, o qual compatibilizava os projetos de Corpus e o de Itaipu²⁴⁷.

Castro Neves²⁴⁸ afirma que o acordo de Itaipu já vinha sendo negociado ao logo da gestão Geisel e Silveira, onde a sua essência foi praticamente forjada integralmente. Entretanto, em algum momento, decidiu-se deixar a resolução final do tema para o governo

²⁴⁶ CANDEAS, 2006. -P .28.

²⁴⁷ RUSSELL & TOKATLIAN. 2002. p. 81; CANDEAS, 2006, p.28.

²⁴⁸ Luiz Augusto de Castro Neves foi subsecretário da Divisão de Energia e Recursos Minerais do Ministério das Relações Exteriores do Brasil no período entre 1979 e 1981. Entre 1978 e 1985, ele serviu como membro permanente do Brasil no Conselho de Governadores da AIEA.

Figueiredo, que no início de outubro de 1979 assinou formalmente o acordo entre as duas partes dentro dos moldes que haviam sido negociados pela administração anterior²⁴⁹.

Camilión confirma que a negociação acerca de Itaipu estava de fato pronta no final da administração Geisel e que contava com total aprovação do chanceler Azeredo da Silveira. O que teria adiado a assinatura foi o pedido do ministro das Minas e Energia do Brasil, Shigeaki Ueki, que havia proposto a Geisel que solicitasse o aumento das turbinas em Itaipu de 18 para 20, algo tecnicamente factível, mas que reacendeu as tensões em torno das negociações, impossibilitando a assinatura do acordo a respeito de Itaipu ainda durante o período Geisel²⁵⁰.

Sem embargo, Lampreia oferece uma compreensão distinta do episódio de adiamento da assinatura do acordo acerca de Itaipu. Para o embaixador, Silveira havia posto a “culpa” em Shigeaki Ueki como forma de se resguardar de suas dúvidas ainda presentes. Silveira tinha uma relação muito tensa com o chanceler argentino, o brigadeiro Carlos Pastor. A posição negativa de Silveira sobre as questões de Itaipu derivou de toda carga emocional gasta ao longo dos quinze anos que com ele esteve envolvido, não por ser contrário à sua assinatura. Este desgaste teria feito com que o chanceler brasileiro não quisesse encerrar aquele assunto pessoalmente²⁵¹.

Sobre os atrasos na solução do contencioso de Itaipu proporcionados pelo lado argentino, Ornstein explicita uma visão na qual compreende que as posições da Argentina nas negociações acerca de Itaipu eram extremas, impulsionadas por alguns setores muito nacionalistas que pretendiam dar como válida a possibilidade de uma crescente máxima no rio, fato que ocorre uma vez a cada 10 mil anos, como se fosse um direito soberano argentino. Ornstein, desta maneira, acredita que o fator que atrasou a assinatura do acordo sobre Itaipu, que já estava negociado entre as duas partes, foi a necessidade de reconciliar estas posições muito extremas do lado argentino²⁵².

Camilión afirma que, em 1978, chegavam ao fim as negociações em torno da questão de Itaipu, ou seja, ainda durante o governo militar do general Geisel. Não obstante que a chancelaria argentina estivesse totalmente debruçada sobre esse tema, também havia que lidar com as pressões provenientes dos setores mais agressivos do governo militar argentino acerca do imbróglio com o Chile. Estas pressões sobre a questão chilena impunham sérios problemas à chancelaria argentina dentro do seu esquema de relações regionais. Na visão do embaixador,

²⁴⁹ ORNSTEIN *In* MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. p. 69-70.

²⁵⁰ CAMILIÓN *In* MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. p. 71.

²⁵¹ LAMPREIA *In* MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. p.73-74.

²⁵² ORNSTEIN *In* MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. p. 70.

tanto o contencioso das hidroelétricas quanto o em relação ao Chile se projetavam sobre o tema nuclear, embora este estivesse sendo tratado com “eficiência, solvência, e tranquilidade” pelo setor técnico argentino. A Argentina chegava ao ponto alto das negociações acerca de Itaipu ao mesmo tempo em que alcançava o pico de tensões nas relações com o Chile²⁵³.

Camilión aponta que o departamento das Américas do Itamaraty, na figura do embaixador João Hermes Pereira de Araújo, estava convencido que até a resolução de Itaipu não seria possível que se avançasse em outras áreas da cooperação bilateral²⁵⁴. Concordando com esta visão, Castro Neves recorda e salienta que dentro do próprio Itamaraty havia visões discrepantes entre a área econômica e a área política, relacionadas à cooperação com a Argentina. Membro da Divisão de Energia e Recursos Minerais, ligada à área econômica, o embaixador aponta que este departamento defendia a posição de que a existências de acordos de cooperação em campos sensíveis com a Argentina, entre eles a cooperação nuclear, serviria para relativamente diluir o contencioso de Itaipu. Por outro lado, o Departamento das Américas, ligado à área política, pensava distintamente e defendia que primeiramente deveria se resolver o contencioso principal para depois partir para outras áreas de cooperação. Esta era a visão que prevalecia, pois estava ancorada nas diretivas de Geisel que entendia que primeiro se deveria resolver o contencioso de Itaipu, e depois pensar no resto²⁵⁵.

A prevalência da visão relacionada à área política também pode ser compreendida por meio da falta de base política interna da instituição diplomática, a qual, mesmo não sofrendo muitas intervenções diretas, em um contexto de governo militar lhe faltava poder para sustentar bandeiras divergentes das estabelecidas pelo cerne da caserna política brasileira. Ricupero aponta que embora tenha havido algum grau de interferência dos presidentes militares na chancelaria brasileira, esta se deu de maneira leve. Em sua visão, da mesma forma em que não aceitavam interferências de civis em temas militares, a ditadura brasileira tendia a considerar a diplomacia, no caso brasileiro, altamente profissional e hierarquizada, quase como equivalente a uma força militar. Por outro lado, este profissionalismo impunha uma desvantagem aos diplomatas, que era a falta de base política interna para avançar em temas controversos em que houvesse divisões no seio do governo militar, sobretudo se os militares defendessem o outro lado da questão. No quadro em tela, temas como direitos humanos, meio ambiente e o nuclear, o Itamaraty agiria de forma conservadora, avançando a

²⁵³ CAMILIÓN *In* MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. p. 86-87.

²⁵⁴ CAMILIÓN *In* MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. p. 83.

²⁵⁵ CASTRO NEVES *In* MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. p. 82-83.

passos muito lentos quando sentia que havia divisões no governo, uma vez que o aparato diplomático não tinha força para contrariar estas posições²⁵⁶.

É interessante sublinhar que tanto no trabalho de Russell e Tokatlian (2002), quanto em Candeas (2006, 2010) aparecem a percepção de que as tentativas da Argentina de obstaculizar o projeto brasileiro em torno da hidroelétrica de Itaipu vão ao encontro da compreensão argentina da sua perda de poder relativo e liderança regional na América do Sul. Dessa forma, as posturas rígidas que permearam as negociações seriam respostas ao medo crescente de se tornar um sócio menor do Brasil nas relações bilaterais, ou até mesmo de uma “brasildependência”. É nesse sentido que podemos compreender toda a carga emocional envolvida em todo o processo de negociação. Não obstante, Candeas destaca que a resolução de Itaipu e o posterior entendimento nuclear foram as duas áreas estratégicas que proveram medidas de fortalecimento de confiança e modificaram a natureza dos laços entre Brasil e Argentina, tornando obsoleta a hipótese de conflito e inaugurando a fase de construção da estabilidade estrutural no relacionamento dos dois países pela via da cooperação²⁵⁷.

Outro ponto salutar de notar é que na seção opinião da “Folha” no editorial “Brasil-Argentina” do dia 17 de maio de 1980 já se encontra presente uma percepção com a qual nos deparamos na literatura específica ao longo da pesquisa, que aponta numa direção bastante generalizada atualmente da compreensão da importância da resolução do contencioso de Itaipu para o avanço de outras questões bilaterais, em especial a cooperação nuclear. No editorial lê-se: “No caso das relações com a Argentina, em especial, a liquidação de um contencioso histórico que se impunha, de vez que as tensões ao longo da história dos dois países por vezes afloraram com vigor [...] A visita do presidente [de fato] brasileiro aponta para uma nova fase nas relações Brasil-Argentina, sugerindo que a distensão chegou até mesmo onde, há muitos anos, se imaginaria impossível alcançar [...] Na verdade, a visita presidencial à Argentina define a passagem de um padrão de relacionamento de confronto entre regimes fechados para uma fase de cooperação bilateral, em clima de distensão”²⁵⁸.

Ponto de vista parecido ao da seção Opinião da “Folha” do editorial “Brasil-Argentina” do dia da assinatura do acordo é encontrado em leituras recentes de autores como, por exemplo, Cerro, que em 2008 analisava:

²⁵⁶ RICUPERO *In* MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. p. 126-127.

²⁵⁷ Candeas, 2006. -p. 27.

²⁵⁸ FOLHA DE SÃO PAULO. 17/05/1980. Disponível em: <http://acervo.folha.uol.com.br/fsp/1980/05/17/2>. Acesso em: 15/01/2016.

O ambiente foi criado pelo Acordo Tripartite Itaipu-Corpus, de 1979, que tolheu à corrida nuclear o caráter de ameaça e abriu os programas à avaliação de potencial. O passo inicial adviria logo depois, a 17 de maio de 1980, quando se firmou o Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear²⁵⁹.

Mallea, seguindo na mesma linha de raciocínio, aponta que a solução acerca dos recursos naturais expressados pelo Acordo Tripartite pavimentou o caminho para a cooperação nuclear entre Brasil e Argentina, e que os acordos nucleares de 1980 assinados por Videla e Figueiredo foram o primeiro entendimento formal dos países neste campo²⁶⁰. Lampreia²⁶¹ corrobora a visão de que a questão de Itaipu era percebida como o grande contencioso das relações bilaterais²⁶². Para ele, “o Brasil considerava que a posição argentina de inviabilizar Itaipu era quase que um *casus belli* porque Itaipu era uma usina que estava destinada a fornecer naquele momento 30% da energia brasileira. De maneira que havia um interesse muito concreto”²⁶³.

Camilión afirma que se sabia na Argentina ao longo dos anos 1970 que, após a crise do petróleo, o Brasil havia entrado numa fase crítica de sua economia. Para o embaixador, bastava olhar os números da balança comercial brasileira para perceber uma transformação dramática, a qual repercutiria bastante na urgência dada pelo Brasil à construção de Itaipu²⁶⁴. Esta visão é corroborada por Castro Neves, que aponta o ano de 1979 como especialmente crítico para a economia brasileira, sob a qual houve um crescimento brutal da dívida externa catalisada pela crise do petróleo. Uma vez que o Brasil produzia entre 16% e 20% do petróleo que consumia e, portanto, se via muito dependente da importação do produto, chegou-se a um ponto onde havia estoque de petróleo para apenas poucas semanas no país²⁶⁵.

Para Camilión, para a construção de uma relação de confiança entre Brasil e Argentina era necessária uma solução para o problema de Itaipu. Uma vez solucionado este contencioso, o embaixador afirma que foi então possível criar condições para avançar produtivamente em outros campos, dentre eles o nuclear. Este campo de alguma forma era mais premente e tinha

²⁵⁹ CERVO, 2008. -p. 139.

²⁶⁰ MALLEA, 2012. p. 15

²⁶¹ Luiz Felipe Lampreia servia no gabinete do Ministro das Relações Exteriores no período entre 1974 e 1979, e foi também e Ministro das Relações Exteriores no governo Fernando Henrique Cardoso entre 1995 e 2001.

²⁶² LAMPREIA *In* MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. p. 48.

²⁶³ LAMPREIA *In* MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. p. 61

²⁶⁴ CAMILIÓN *In* MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. p. 107.

²⁶⁵ CASTRO NEVES *In* MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. p. 114.

uma relevância especial, uma vez que a não-proliferação nuclear era um objetivo central das grandes potências e ambos os países haviam desenvolvido instalações nucleares²⁶⁶.

O tema nuclear se projeta dentro deste esquema. Eu considero possível que alguns atores da política nuclear argentina tenham contemplado o desenvolvimento nuclear como uma possível abertura a áreas que permitiriam um equilíbrio militar entre a diferença de população com o Brasil. E aí temos que pôr também a questão de Itaipu. Itaipu foi tão emocional e tão difícil de apreender que não foi uma simples soma de projetos hidrelétricos que deveriam se coordenar tecnicamente. Na realidade, era um grande tema político, porque de alguma forma era uma questão de fronteira; uma questão territorial, não tanto pelo traçado da linha, mas mais pelo controle da área. Por essa razão, uma vez superado este problema, não ficaram mais questões de segurança entre o Brasil e a Argentina²⁶⁷.

Aqui notamos que as posturas rígidas de Brasil e Argentina nas negociações acerca do projeto de Itaipu derivavam da conjuntura de crise da economia brasileira, em especial no setor energético, e do temor argentino de se tornar um sócio menor do Brasil, devido ao vigor da industrialização brasileira. A resolução desse conflito possibilitou a passagem da relação bilateral de um clima de confronto para um de distensão, criando assim condições para que se avançasse em outros temas da agenda bilateral, em especial no setor nuclear. A Assinatura do Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, o primeiro entendimento formal entre os dois países nesse campo, criaria o marco de confiança mútua necessário para os posteriores movimentos de integração. O Acordo, que foi assinado apenas depois da resolução do conflito de Itaipu, era desde antes amplamente defendido pelos setores técnico-científicos dos dois países, onde a compreensão de objetivos e processo de conhecimento era bem maior que entre os setores político-diplomáticos.

4.4 O PAPEL DOS SETORES TÉCNICOS NA DISTENSÃO DAS RELAÇÕES BILATERAIS.

No caso argentino-brasileiro podemos notar o destacado papel que os especialistas sobre a temática nuclear desempenharam na constituição das visões políticas de ambos os países, e como os seus entendimentos com os especialistas do país vizinho concorreram para incentivar uma aproximação maior entre eles, superar as rivalidades e influenciar os contornos e a assinatura do acordo de 1980. Como destaca Castro Neves, as visitas no setor técnico

²⁶⁶ CAMILIÓN *In* MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. p. 52-53

²⁶⁷ CAMILIÓN *In* MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. p. 59-60.

sempre tiveram uma ligação muito mais fluída, pois ambos os lados se percebiam com problemas semelhantes acerca de seus programas nucleares, além de sofrerem o mesmo tipo de acusações no nível internacional sobre eles²⁶⁸.

Os processos de aprendizagem social, debatidos no primeiro capítulo, colaboraram para produzir novas formas de segurança e identificação mútua. Fatores endógenos e exógenos, como as dificuldades de alcançar autonomamente o ciclo completo do combustível nuclear e as pressões provenientes do regime de não-proliferação, contribuíram para que os dois Estados começassem a orientar suas políticas nucleares em direção ao outro no intuito de coordenar suas relações.

Com o objetivo de melhor explorar o papel das comunidades científicas na relação entre o aumento do senso de comunidade e a consecução de relações pacíficas entre Brasil e Argentina, o conceito de comunidades epistêmicas trabalhado por Sara Kutchesfahani pode ser de grande valia. Kutchesfahani (2010) se utiliza do arcabouço teórico acerca de comunidades epistêmicas, primeiramente introduzido por Peter M. Haas²⁶⁹ (1989, 1992b), para compreender o papel e o impacto das ideias nas relações internacionais e na coordenação política internacional. Dessa maneira, a autora descreverá uma comunidade epistêmica como uma rede de profissionais de reconhecidas habilidades e competências que possuem autoridade derivada de seus conhecimentos que os tornam especialistas no domínio em determinadas questões (altamente técnicas e complexas), o que os possibilitam até mesmo a vir a influir nos processos decisórios do Estado, uma vez que os tomadores de decisões se deparam com incertezas e complexidades²⁷⁰ que os demandem um alto nível de informações técnicas ou científicas, que, em contrapartida, as comunidades epistêmicas possuiriam meios de prover²⁷¹.

Não obstante, a autora ressalva que uma comunidade epistêmica não necessariamente surge em resposta a uma demanda governamental. Ao contrário, são os tomadores de decisões que se dirigem a uma comunidade epistêmica independente e pré-existente. Assim sendo, uma cadeia de especialistas independentes na maioria das áreas quase sempre existe e possui o

²⁶⁸ CASTRO NEVES *In* MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. p. 77.

²⁶⁹ HAAS, PETER M. 1989. Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control. *International Organization*, Vol. 43, No. 3: 377-403; Haas, Peter M. 1992b. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, Vol. 46, No. 1: 1-35.

²⁷⁰ Kutchesfahani utiliza o termo “incerteza” ao se referir às ocasiões em que falta conhecimento específico aos tomadores de decisões para lidar com determinadas questões técnicas e complexas. O termo “complexidade” se refere à natureza da questão com a qual os tomadores de decisões se deparam, podendo ser política, social, econômica ou científica. 2010. p. 16.

²⁷¹ KUTCHESFAHANI, 2010. p. 15-16

potencial de vir a ser uma comunidade epistêmica uma vez que os tomadores de decisões venham a solicitar informações²⁷². A pergunta que nós não poderíamos deixar passar em branco aqui é se de fato todos os Estados, em especial os não desenvolvidos, possuem uma cadeia de respeitados especialistas em diversificadas áreas aos quais os tomadores de decisões poderiam recorrer ao se depararem com incertezas e complexidades.

Conforme Kutchesfahani, os membros de uma comunidade epistêmica podem ser classificados em grupos de profissões que incluem cientistas, que conduzem pesquisas em laboratórios; acadêmicos, que trabalham nas universidades; pesquisadores, que trabalham em institutos de pesquisas e *think tanks*; e oficiais do governo, que trabalham dentro da burocracia governamental, como o Ministério da Defesa, Ministério das Relações Exteriores, etc²⁷³.

Em relação ao efetivo grau de influência dos especialistas na conformação de políticas públicas, a autora aponta que os casos nos quais uma comunidade epistêmica teve sucesso em influenciar os tomadores de decisões na implementação de políticas públicas foram porque dentre os membros da comunidade encontravam-se os próprios tomadores de decisões. Desta maneira, uma vez que os membros de uma comunidade epistêmica frequentemente ocupam cargos dentro de instituições governamentais, dá-se a possibilidade de terem acesso direto ou indireto aos tomadores de decisões. Quando uma comunidade epistêmica engloba representantes do governo ou de organizações internacionais, laços mais diretos se criam com os tomadores de decisões, permitindo assim maior influência da comunidade no processo político. Por outro lado, uma comunidade epistêmica que não possua representantes ou oficiais do governo tende a ter uma influência muito mais limitada na conformação de políticas²⁷⁴.

Este entendimento se coaduna com os do conceito de aprendizagem social, que por sua vez indicam a possibilidade de, para além dos governos e organizações intergovernamentais, a comunidade acadêmica e os indivíduos que ocupam posições de poder em instituições influírem na conformação de visões de mundo regionais e transformar suas ideias pessoais acerca da resolução pacífica de controvérsias em ideias institucionalizadas e compartilhadas. No caso brasileiro-argentino, percebemos que a comunidade dos especialistas na temática nuclear – em contraste com os setores políticos-diplomáticos e militares – favoreceu mais

²⁷² KUTCHESFAHANI, 2010. p. 29.

²⁷³ KUTCHESFAHANI, 2010. p. 32.

²⁷⁴ KUTCHESFAHANI, 2010. p. 49.

amplamente num primeiro momento a chance de se reimaginar os vínculos sociais entre os dois Estados e gerar identificação com o outro.

Em Ornstein encontramos a visão de que nos dois lados sempre houve uma boa disposição no nível técnico para colaborar com a outra parte, e que foi no nível diplomático que as relações entre os dois países se atravancavam. Assim, afirma Ornstein, embora os diplomatas não se opusessem a uma cooperação técnica entre os dois países, eles jogavam politicamente com a possibilidade de se chegar a um acordo, em especial enquanto a questão sobre Itaipu ainda não havia sido resolvida. Os diplomatas, então, buscavam fazer dos acordos em campos estratégicos, como no caso do nuclear, uma moeda de troca e parte de uma negociação mais ampla²⁷⁵. Na visão de Castro Neves, todas as vezes que os setores técnicos entram em contato, havia uma grande identidade de propósitos e uma grande percepção de que a busca de um explosivo nuclear apenas se justificaria, em qualquer um dos países, por prestígio, algo muito duvidoso tendo em vistas as pressões internacionais de não-proliferação. Nesse contexto, para Neves nunca houve uma ansiedade da parte brasileira sobre o programa nuclear argentino, e sim pedidos de esclarecimentos de um lado e do outro, que se ampliaram até a resolução do contencioso de Itaipu, que uma vez resolvido “abriu as portas” para a cooperação²⁷⁶.

Para Kutchesfahani, as posições críticas e contrárias ao regime de não-proliferação adotadas pelos diplomatas argentinos e brasileiros nos fóruns internacionais ao longo das décadas de 1960 e 1970 gradualmente concorreram para o surgimento de uma rede internacional de especialistas no assunto entre os dois países, que então iniciaram projetos técnicos e pesquisas associadas²⁷⁷. Como bem recorda Candéas, mesmo em um contexto onde a assimetria de poder regional derivada da força da industrialização brasileira – fator que temperava com rivalidade e desconfiança, principalmente do lado argentino – gerava sentimentos de rivalidade e desconfiança, surgiam no plano acadêmico, a partir de autores como Hélio Jaguaribe, Celso Lafer, Félix Peña e Aldo Ferrer, reflexões baseadas na convergência de condições de dependência periférica que apontavam para as possibilidades de desenvolvimento endógeno e integração entre os dois países²⁷⁸. Embora nesta época os membros possuíssem ainda uma leve compreensão acerca dos motivos que os reuniam, podemos depreender que as ameaças externas, localizadas no regime de não-proliferação,

²⁷⁵ ORNSTEIN *In* MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. p. 67.

²⁷⁶ CASTRO NEVES *In* MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. p. 82.

²⁷⁷ KUTCHESFAHANI, 2010. P.63.

²⁷⁸ CANDEAS, 2006. p. 26.

concorreram para uma primeira “aliança” entre os especialistas de Brasil e Argentina. É possível observar identidades coletivas em formação a partir desse momento, as quais se acelerariam ao longo dos processos de conhecimento.

Mallea destaca que o setor científico argentino manteve uma consistente defesa de um entendimento entre Brasil e Argentina no campo nuclear, como forma de luta conjunta contra as pressões provenientes dos Estados Unidos. Dessa maneira, os setores científicos de ambos os países possuíam uma consciência comum de que Brasil e Argentina travavam uma batalha de forças assimétricas e que deveriam unir forças para enfrentar de cabeça erguida esta situação. A defesa argentina da aspiração brasileira de adquirir o ciclo completo do combustível nuclear provinha dos setores científicos e diplomáticos, porém de maneira desarticulada, refletindo a estrutura de poder do país. Camilión percebia que ao defender o programa nuclear brasileiro, defendia ao mesmo tempo o argentino, uma vez que ambos enfrentavam comumente crescentes acusações de estarem em busca da bomba atômica e as restrições por parte dos provedores nucleares. Entretanto, os esforços argentinos de avançar um entendimento com o lado político brasileiro não encontrariam eco, já que o governo militar de Geisel subordinava a cooperação à resolução do contencioso de Itaipu²⁷⁹.

Outro fator que pode ter vindo a dificultar uma aproximação mais célere entre os setores nucleares dos dois países era a estrutura de poder descentralizada do lado brasileiro. Ao analisar o setor nuclear brasileiro da época, Castro Neves destaca que este não possuía uma autoridade máxima incontestada, como era o caso de Castro Madero na Argentina. No Brasil havia a NUCLEBRÁS, CNEN, Furnas, Ministério de Minas e Energia, o CSN e o Itamaraty, ou seja, um conjunto de grupos que comandavam o setor nuclear brasileiro e que buscavam ocupar o espaço do outro²⁸⁰. Para Castro Neves, as disputas internas por poder no setor nuclear brasileiro impediam o governo brasileiro de apresentar uma posição consistente²⁸¹. Na visão de Wrobel, a raiz das divergências dentro e entre os grupos profissionais brasileiros era a dificuldade de consenso quanto a melhor política a se seguir, principalmente a respeito do grau e da modalidade de cooperação internacional. O autor nota que em nenhum desses grupos se encontravam posições contrárias à importância de se

²⁷⁹ MALLEA, 2012. p. 87-98.

²⁸⁰ CASTRO NEVES *In* MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. p. 105-106.

²⁸¹ CASTRO NEVES *In* MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. p. 151-152.

dominar autonomamente a tecnologia nuclear, as diferenças se encontravam nos meios de alcançar tal fim a partir da cooperação internacional²⁸².

Posso dar o meu testemunho. Depois que cheguei ao Brasil, em 1978, e três anos depois, quando passei para a Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional (CSN), para me ocupar justamente do tema energia nuclear, o que havia, era um profundo enfrentamento do lado brasileiro, de um lado a NUCLEBRÁS de outro lado a CNEN. A CNEN acusava a NUCLEBRÁS de que o acordo de cooperação com a Alemanha jamais permitiria dominar o ciclo completo do combustível nuclear [...]. Por outro lado, o acordo com a Alemanha era um pouco ‘a menina dos olhos’ do Ministro Ueki das Minas e Energia e do embaixador Paulo Nogueira Batista, que lhe era subordinado. Então, havia um grande enfrentamento, que se traduziu até na área estratégica. A Secretaria do CSN, por lei, supervisionava a CNEN e o Paulo Nogueira Batista fez uma aliança com o Serviço Nacional de Informações (SNI), o serviço de inteligência, inclusive colocando vários coronéis como membros dos conselhos de administração da NUCLEBRÁS e de suas empresas. Enfim, era uma forma até de eles remunerarem os coronéis. E com isso havia uma rivalidade, uma certa saia justa entre o CSN, de um lado, e o SNI, de outro. Essa discussão aqui de fazer ou não fazer o acordo com a Argentina – ou de sair do acordo com a Alemanha e procurar alternativas do acordo com a Alemanha – refletia também essa luta de poder no setor nuclear brasileiro²⁸³.

Camilión destaca que entre 1975 e 1977 ambos os países já admitiam a possibilidade de uma espécie de tratado de não-proliferação bilateral com base em um mecanismo que permitisse a cada um dos países saber quais eram os desenvolvimentos nucleares do outro e, dessa maneira, estabelecer um vínculo de confiança quanto às possíveis aplicações da energia nuclear ou às possíveis “tentações” do desenvolvimento nuclear do outro²⁸⁴. Castro Neves afirma que dentro da estrutura de poder descentralizada do setor nuclear brasileiro o único consenso que havia era de que a aproximação com a Argentina era gradual e buscava gerar confiança mútua. Teria que ser uma aproximação gradual, pois ainda não havia uma compreensão clara de como funcionaria a adoção de salvaguardas recíprocas e que efeitos elas teriam nos respectivos programas nucleares ou na posição dos dois países no contexto internacional, onde ambos eram alvos de pressões. O enfoque brasileiro no processo gradual de confiança mútua se relacionava também com a posição interna reativa do Brasil, ou seja, buscava-se um melhor conhecimento da atividade nuclear argentina, saber em que ponto os argentinos se encontravam e o que estavam fazendo²⁸⁵.

Ornstein demarca outra diferença entre Brasil e Argentina na condução de seus programas nucleares: a posição dos militares. As Forças Armadas argentinas não haviam se envolvido seriamente na problemática nuclear, inclusive não utilizando o tema de uma

²⁸² WROBEL. 2000. p. 78.

²⁸³ CASTRO NEVES *In* MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. p. 83-84.

²⁸⁴ CAMILIÓN *In* MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. p. 71-72.

²⁸⁵ CASTRO NEVES *In* MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. P 151-152.

possível bomba atômica como elemento de planejamento militar. A Força Aérea nunca teria tido nenhum tipo de participação, e o Exército via como uma coisa distante, da qual participou apenas com alguns poucos especialistas. Em relação à Armada argentina, o fato de alguns dos presidentes da CNEA serem provenientes dessa instituição se devia a uma simples coincidência com o fato de serem os especialistas em temas nucleares e graduados como engenheiros nucleares. Para Ornstein essa era uma diferença significativa entre a Argentina e o Brasil, onde a Marinha se envolvia nas questões nucleares, assim como o Exército e a Força Aérea²⁸⁶. Porém, seria interessante pensar o motivo de que apenas quando a Argentina retornou à democracia a CNEA teve o seu primeiro presidente civil, Alberto Constatini, o sucessor do Almirante Carlos Castro Madero.

Sobre a conformação de uma comunidade epistêmica, Kutchesfahani aponta que os membros de uma comunidade geralmente se articulam por contatos informais, discussões e debates críticos por meio dos quais conformam conceitos comuns e criam um vocabulário próprio²⁸⁷, indícios que podem ser observados na conformação dos passos iniciais de cooperação entre os especialistas dos dois lados. Assim, percebeu-se que o processo de aprendizagem social proveniente desses encontros gerou conhecimento das estruturas cognitivas do outro na relação entre Brasil e Argentina, que foram responsáveis por entendimentos e significações compartilhadas entre os especialistas dos dois países.

Ornstein afirma que a cooperação a nível nuclear entre as comunidades tecnológicas de Brasil e Argentina foi desenvolvida durante muitos anos de uma forma informal e não institucionalizada, por meio de relações pessoais entre pesquisadores de ambos os lados, que se reuniam casualmente em algum evento internacional, onde ali se conheciam e decidiam levar adiante projetos conjuntos. O relacionamento pessoal criado entre diferentes pesquisadores facilitava o passo seguinte de institucionalizar a cooperação entre os dois lados²⁸⁸.

Na mesma direção, Camilión enxerga a relação travada entre Castro Madero e Paulo Nogueira Batista como excelente, e que a confiança entre os dois interlocutores foi muito importante tanto para superar problemas, quanto para abrir novas perspectivas²⁸⁹. Ornstein sustenta visão parecida sobre a relação de Castro Madero com as autoridades nucleares brasileiras e as influências positivas nas relações nucleares entre os dois países. Para ele, a

²⁸⁶ ORNSTEIN *In* MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. P. 136-137.

²⁸⁷ KUTCHESFAHANI, 2010. p. 38.

²⁸⁸ ORNSTEIN *In* MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. p. 199.

²⁸⁹ CAMILIÓN *In* MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. p. 78.

relação entre Castro Madero e Hervásio Carvalho também era excelentes, facilitando, ao menos no nível técnico, a celeridade do processo de aproximação, e influenciando positivamente os acordos assinados em 1980²⁹⁰.

Um exemplo empírico no qual podemos verificar o papel dos entendimentos entre os especialistas de ambas as nações gerando um sentimento de reciprocidade e confiança mútua – em contraste com o nível político – é a declaração, em 1978, por parte da Argentina, do início da construção de uma planta de reprocessamento de urânio em Ezeiza. Na visão de Lampreia, este anúncio trouxe uma preocupação muito grande, sendo talvez o momento de maior ansiedade na relação bilateral²⁹¹. Percebemos aqui que dentro dos setores político-diplomáticos e militares brasileiros havia altos níveis de desconfiança, muito influenciada pelas negociações acerca da construção de Itaipu, ainda em andamento.

Castro Neves confirma que houve ansiedade a partir deste anúncio, porém acredita que essa ansiedade foi dissipada com visita de técnicos brasileiros à planta de reprocessamento de material irradiado de Ezeiza. Esta teria concorrido para que o Brasil se assegurasse de que o plutônio argentino não teria destinos não-pacíficos e antibrasileiros. Uma vez conhecida a dimensão da planta houve então uma tranquilidade maior do lado técnico brasileiro de que dali não sairia nada que pudesse afetar prejudicialmente a relação entre os dois países. Entretanto, Castro Neves ressalta que este entendimento no setor técnico contrastava com a percepção de alguns setores militares da Argentina e do Brasil que, ainda imbuídos da lógica de rivalidades, acreditavam e reverberavam bravatas acerca da possibilidade de desenvolver um artefato nuclear como eventual contraponto ao perigo do outro. Desta maneira, o embaixador acredita que a postura inicial de ansiedade foi anterior ao conhecimento efetivo do que de fato se processava no outro país, sendo grandemente insuflada pelos meios de comunicação dos dois lados que eram muito alarmistas sobre esta questão²⁹².

Diferentemente dos setores militares e político-diplomáticos brasileiros, este anúncio não teria causado a mesma ansiedade no setor técnico brasileiro. Ornstein afirma que na Argentina nunca houve o pensamento de utilizar o plutônio da planta de reprocessamento para fins bélicos, que esta se enquadrava na tentativa do país de dominar autonomamente a maior parte possível da tecnologia nuclear. Como para reprocessar o plutônio era necessário ter combustível irradiado disponível, conhecimento este específico aos especialistas no assunto, Ornstein acredita que não houve suspeita por parte do setor técnico brasileiro com o anúncio

²⁹⁰ ORNSTEIN *In* MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. p. 77.

²⁹¹ LAMPREIA *In* MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. p. 78.

²⁹² CASTRO NEVES *In* MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. p. 78-81.

argentino, para o qual era um entendimento óbvio. Entretanto, era naturalmente mais difícil que os setores diplomáticos e militares brasileiros percebessem dessa maneira, gerando assim a ansiedade no meio político²⁹³.

Podemos perceber a influência da comunidade de especialistas nacionais na conformação das políticas nucleares nacionais, uma vez que pela própria complexidade do tema os especialistas ocupavam posições centrais nos órgãos de governo relacionados, assim como que a confluência de problemas técnicos e pressões internacionais de ordens similares os impulsionaram a um trabalho conjunto e a gestação de redefinições e reinterpretações da realidade, por meio dos processos de aprendizagem social.

Como bem nota Kutchesfahani, os dois países compartilhavam ideias que incluíam a determinação de adquirir autonomia tecnológica, a defesa do direito de executar explosões nucleares pacíficas e a resistência ao regime de não-proliferação que possibilitaram a construção gradual de uma parceria nuclear²⁹⁴. Sobre esta parceria, Ornstein faz uma ressalva importante ao perceber que eram os setores técnicos os que mais tinham interesse na cooperação e que foram os setores políticos-diplomáticos que atrasaram de alguma forma a cooperação nuclear. Entretanto, nota Ornstein, uma vez alcançado o acordo, os setores que melhor se integraram e melhor coordenaram suas atividades foram os setores políticos-diplomáticos, ao passo que os setores técnicos foram os que menos se engajaram numa cooperação efetiva²⁹⁵.

4.5 O “CASO VANCE” E A PERCEPÇÃO DA IMPERATIVIDADE DE APROXIMAÇÃO POLÍTICA

Spektor relata que, em fins de novembro de 1977, a delegação estadunidense havia passado por Buenos Aires para discutir o programa nuclear argentino antes de um encontro com Geisel em Brasília²⁹⁶. Conforme Mallea, Vance teria embarcado à Argentina com dois objetivos principais. O primeiro seria obter por parte do governo militar argentino a adesão plena ao Tratado de Tlatelolco, em conjunto com uma moratória voluntária do programa de reprocessamento de urânio que fosse ao encontro dos objetivos do governo Carter. A visão

²⁹³ ORNSTEIN *In* MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. p. 80-81.

²⁹⁴ KUTCHESFAHANI, 2010. p.123.

²⁹⁵ ORNSTEIN *In* MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. p. 68.

²⁹⁶ SPEKTOR, 2009. p. 167.

argentina a respeito da ratificação do Tratado de Tlatelolco era de que a sua eventual adesão não acarretaria maiores custos ao país, uma vez que não a impediria de desenvolver explosões nucleares pacíficas. O segundo ponto a ser perseguido por Vance se concentrava no imperativo de fortalecer a posição negociadora estadunidense para as conversas posteriores que manteria com as autoridades brasileiras. Neste sentido, o governo estadunidense enxergava como extremamente necessário chegar a um entendimento com os líderes argentinos, tanto acerca do Tratado de Tlatelolco, quanto sobre a questão do reprocessamento de urânio²⁹⁷.

O governo militar argentino tinha noção do valor simbólico que se encontrava por trás do ato de ceder a uma demanda proveniente de Washington, assim que sinalizou a necessidade de se obter algo em troca. A Argentina então demandou a tecnologia necessária para a produção doméstica de água pesada, o que era fundamental para lograr seu objetivo de independência nuclear, assim como o compromisso por parte dos Estados Unidos de prosseguir com o fornecimento de urânio enriquecida em 20% que, entre outras coisas, serviria para o reator que havia sido vendido ao Peru, o qual se supunha a primeira exportação desse tipo por um país latino-americano e lograria o objetivo histórico da CNEA de se converter em um exportador de tecnologia nuclear. Ou seja, nesse momento a Argentina via na pressão estadunidense por sua adesão ao Tlatelolco um custo relativamente baixo, uma vez que garantiria a tecnologia de água pesada, assim como a continuação do fornecimento de urânio enriquecido por parte dos Estados Unidos. Este entendimento acerca das negociações nucleares entre Washington e Buenos Aires foi ratificado com um comunicado conjunto assinado pelos dois países no dia 21 de novembro²⁹⁸.

Por sua vez, os Estados Unidos enxergavam este entendimento com a Argentina como uma grande oportunidade de aumentar sua influência sobre o Brasil, pois ao prover a Argentina com combustível nuclear, a diplomacia estadunidense estaria criando um forte incentivo para demover Brasília de sua postura rígida, sob pena de ver nascer uma associação entre os EUA e a Argentina²⁹⁹. Foi com esta mentalidade que Vance se encontrou com Geisel no dia seguinte, vinte e dois de novembro. As instruções do Departamento de Estado dadas a Vance para a sua conversa com Geisel e Silveira salientavam a necessidade de enfatizar um desejo explícito da Argentina de adiar o reprocessamento comercial de urânio caso o Brasil fizesse o mesmo. Seguindo esta estratégia, Vance deveria expressar que, caso contrário, a

²⁹⁷ MALLEA, 2012. p. 101.

²⁹⁸ MALLEA, 2012. p. 102-103.

²⁹⁹ SPEKTOR, 2009. p. 167.

Argentina poderia e iria proceder rapidamente em direção a adquirir capacidade de reprocessamento considerável, autônoma e sem salvaguardas, colocando o país muito à frente do Brasil. Na visão estadunidense, o conhecimento destes entendimentos com a Argentina deixaria o Brasil “extremamente desconfortável”, uma vez que sugeririam um forte apoio por parte dos EUA ao programa energético argentino com base numa reaproximação em questões de não-proliferação³⁰⁰.

Entretanto, dois elementos inesperados tornariam inócuo o ardil utilizado por Vance no encontro, pois este partia de uma premissa equivocada. Geisel ressaltaria que o Brasil podia ver a Argentina como competidora, mas não como uma ameaça. Uma vez que a Argentina detinha há 20 anos a capacidade de produzir uma bomba atômica, a leitura brasileira era de que nenhum governo argentino tinha interesse em investir na construção de um artefato nuclear, ou do contrário já o haveria feito. Somava-se a esta leitura a expectativa de que a disseminação global de tecnologia de reprocessamento seria uma questão de tempo, onde mais cedo ou mais tarde muitos países teriam a mesma capacidade. Desta maneira, Geisel concluía que os Estados Unidos deveriam abandonar sua política de tentar barrar a circulação de conhecimento caso a caso e apostar no fortalecimento de regimes internacionais. Para o mandatário brasileiro, o Brasil não poderia dar-se ao luxo de uma moratória ou adiamento do seu reprocessamento, pois, com um crescimento populacional de 2,7% anuais, ou o país solucionava sua crise energética ou então empurraria seus cidadãos para debaixo da linha da pobreza³⁰¹.

Mallea destaca que Geisel ainda esboçou uma defesa do programa nuclear argentino, afirmando que o Brasil compreendia o desejo do país vizinho, que possuía escassos recursos hídricos, de utilizar suas reservas de urânio natural para desenvolver a energia nuclear, e que o encarava com total tranquilidade e certeza de que a Argentina jamais utilizaria sua tecnologia para fins bélicos. A retórica favorável à Argentina utilizada por Geisel teria então enviado uma mensagem muito clara à delegação estadunidense, de que utilizar a Argentina como estratégia de pressão sobre o programa nuclear brasileiro não afetaria as decisões brasileiras, uma vez que o país não se sentia ameaçado por Buenos Aires nesse campo³⁰².

O problema é que o governo Carter interpretou mal a situação argentino-brasileira. Argentina e Brasil não só não estavam em uma corrida nuclear, como tampouco havia uma tensão suficientemente forte que poderia motivá-los a ir nessa direção. Da

³⁰⁰ SPEKTOR, 2009. p. 167-168.

³⁰¹ SPEKTOR, 2009. p. 168-169.

³⁰² MALLEA, 2012. p. 104-105.

mesma maneira que Geisel tinha defendido o direito argentino de ter o seu programa nuclear, o governo argentino tinha feito o mesmo em defesa aberta do programa Brasil-Alemanha³⁰³.

Spektor (2009) e Mallea (2012) narram em seus respectivos trabalhos outro fator fora do esperado por Vance, que concorreu para aproximar politicamente ainda mais Brasil e Argentina na oposição às pressões do regime de não-proliferação nuclear. Findada a reunião com Geisel, o secretário de Estado estadunidense esqueceu um documento intitulado “BRAZIL SCOPE PAPER: Implications of the Argentine Visit”³⁰⁴. Ele continha os pontos centrais que deveriam ser debatidos na reunião, assim como as orientações para a utilização da Argentina como forma de pressionar o governo militar brasileiro. Após fazer cópia do documento, Silveira haveria mandado devolver o documento a Vance em um envelope oficial do governo, num claro sinal de que estava a par de seu conteúdo. Este episódio reforçou em Silveira a percepção do quanto a aproximação entre Brasil e Argentina se fazia urgente, e do quanto esse distanciamento concorria para a vulnerabilidade dos dois países. Na análise de Spektor, este episódio teve um grande impacto sobre o pensamento estratégico brasileiro, pois a elite governante percebeu que a rivalidade e o distanciamento da Argentina eram fontes de debilidade diante dos Estados Unidos³⁰⁵. Lampreia compartilha desta visão, também compreendendo que os estadunidenses exploravam uma linha de provocação com a Argentina para pressionar o Brasil a assinar o TNP, fazendo intrigas entre os dois países para manipular a rivalidade a seu favor³⁰⁶.

Pelo lado argentino as relações nucleares com os Estados Unidos também concorreram para uma percepção de identificação com o caso brasileiro. Em um primeiro momento as relações nucleares argentinas com o governo Carter eram mais amistosas, uma vez que a sua busca por autonomia no setor nuclear não compreendia transferências de tecnologia da dimensão do acordo entre Brasil e Alemanha de 1975. Este fator possibilitava uma política de troca de compromissos por benefícios com os Estados Unidos. Esta relação se transformaria ferozmente após as tentativas argentinas de obter uma planta de água pesada, recurso este que

³⁰³ Tradução nossa. No original: “*El problema está en que el gobierno Carter leyó erróneamente la situación argentino-brasileña. La Argentina y el Brasil no sólo no se encontraban en una carrera nuclear, sino que tampoco había una tensión lo suficientemente aguda que pudiera motivarlos a ir en esta dirección. Así como Geisel había defendido el derecho argentino de contar con su programa nuclear, el gobierno argentino había hizo lo mismo en su abierta defensa sobre el programa germano-brasileño.*”. MALLEA, 2012. p. 106.

³⁰⁴ Ver: Brazil Scope Paper: Implications of the Argentine Visit. 30 nov 1977, Arquivo Azeredo da Silveira, CPDOC. 1974.04.23.

³⁰⁵ SPEKTOR, 2009. p. 169.

³⁰⁶ LAMPREIA In MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. p. 62.

não somente era essencial para o controle de seus reatores, como também para alcançar a busca por autonomia no campo nuclear. O governo militar argentino compreendia que no comunicado conjunto com os EUA de novembro de 1977 constava o compromisso por parte dos Estados Unidos de transferência de uma planta de água pesada à Argentina. Entretanto, ao serem iniciadas tratativas para a aquisição de uma planta canadense-estadunidense, os Estados Unidos bloquearam a transferência alegando que os argentinos haviam interpretado erroneamente o comunicado conjunto. Como forma de reaver a planta de água pesada, o governo militar argentino então buscou esta tecnologia junto à Alemanha Ocidental. Ao ter ciência das negociações, o governo Carter adotou tática parecida com a utilizada com o Brasil, exigindo que a transferência fosse feita a partir de cláusulas que eram vistas como inadmissíveis por Buenos Aires. Assim, a Argentina se viu obrigada a recorrer a outro provedor para a sua planta de água pesada, a companhia suíça Sulzer Brothers, com a qual fechou contrato em 1979. Embora tenha logrado seu objetivo, este episódio elucidou ao país os tipos de pressões utilizadas por Washington para obter êxitos no campo nuclear, aumentando ainda mais as diferenças entre os dois países neste campo³⁰⁷.

Na percepção de Camilión acerca da visita dos funcionários estadunidenses, a Argentina teve uma posição inteligente, pois compreendeu que de nenhuma maneira estava em curso uma corrida pelo “brinquedo nuclear” entre os dois países. Pelo contrário, esta ocasião trouxe à tona a compreensão que em ambos os países – que não eram membros do TNP – não havia nenhuma opinião favorável à assinatura do tratado, o que gerava um ponto comum³⁰⁸.

Estes primeiros entendimentos acerca da debilidade que a rivalidade entre os dois países gerava frente aos Estados Unidos e a conseqüente necessidade de fortalecer os pontos comuns para enfrentar as pressões do regime de não-proliferação influenciaram as posturas dos dois países a partir de então. Como exemplo, pode-se citar as posturas dos dois países diante das visitas do negociador estadunidense Richard Kennedy, que no fim da década de 1970 visitou tanto o Brasil quanto a Argentina no intuito de emendar as infrutíferas tentativas de Vance.

Castro Neves narra que nas visitas de Kennedy ao Brasil, o negociador procurou dar um enfoque mais positivo à cooperação entre Brasil e Estados Unidos, propondo a criação de um grupo de trabalho sobre energia nuclear entre os dois países. Na visão de Castro Neves, os

³⁰⁷ MALLEA, 2012. p. 107-109.

³⁰⁸ CAMILIÓN *In* MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. p. 71.

estadunidenses buscavam cooptar o governo militar brasileiro de alguma forma, oferecendo combustíveis, material nuclear e material eletromecânico para área nuclear. Todos esses oferecimentos foram considerados insatisfatórios pelo lado brasileiro, que reiterou ao governo dos Estados Unidos que não havia nenhum motivo para qualquer tipo de alarme em termos de não-proliferação e de que esta compreensão também deveria ser estendida aos argentinos, com os quais o Brasil, já naquele momento, tinha muito mais abertura do que com os Estados Unidos³⁰⁹. Saracho afirma que na Argentina aconteceu o mesmo, onde Kennedy fez a mesma proposta. E assim como no Brasil, o comitê criado para discutir assuntos nucleares, após raras reuniões, não vingou³¹⁰.

Como bem destacam Russell e Tokatlian:

A rivalidade argentino-brasileira significou uma oportunidade perdida em termos econômicos, políticos, culturais e militares. E ainda facilitou a prática de uma estratégia de *divide et impera* por parte dos Estados Unidos, que retroalimentou a concorrência³¹¹.

Desta maneira, podemos depreender que a percepção por parte dos dois países acerca da fragilidade que a rivalidade entre eles criava em relação às pressões dos Estados Unidos e do regime de não-proliferação nuclear contribuiu para a aproximação e criação de pontos comuns entre as esferas políticas de Brasil e Argentina, justamente onde elas mais se atravancavam, fortalecendo os movimentos de resolução pacífica de controvérsias já presentes em outros campos.

4.6 FRENTE COMUM CONTRA O REGIME DE NÃO-PROLIFERAÇÃO E A SUPERAÇÃO DAS RIVALIDADES

Wrobel aponta que a política nuclear brasileira infelizmente padece do mal da descontinuidade, sendo este o seu traço mais marcante. Este traço se daria devido à política nuclear ser vítima dos vícios da política interna brasileira. Dessa maneira, a falta de continuidade na implementação de política, o abandono de objetivos de longo prazo por ganhos no curto prazo, a falta de formação de quadros especializados, entre outros defeitos

³⁰⁹ CASTRO NEVES *In* MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. p. 102-103.

³¹⁰ SARACHO *In* MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. p. 104.

³¹¹ RUSSELL & TOKATLIAN, 2002. p. 88.

comuns à administração pública brasileira se refletiriam negativamente no desenvolvimento da política nuclear³¹².

Uma política nuclear deve necessariamente conter os seguintes requisitos mínimos: clareza de propósitos na formulação de objetivos e continuidade na sua implementação; os meios devem ser adequados para alcançar os fins propostos; relativa autonomia em relação à vida política nacional. Sem clareza de propósitos e estabilidade que permita continuidade é difícil o bom termo de qualquer política que lide com tema tão complexo quanto o nuclear³¹³.

Entretanto, Wrobel salienta que, por outro lado, é legítimo afirmar que historicamente os atores brasileiros ligados à temática partilharam da mesma ambição de dotar o país de uma infraestrutura científica, tecnológica e industrial para dominar a tecnologia nuclear. Para o autor, pode-se afirmar que o objetivo principal da política nuclear brasileira sempre foi fornecer ao país a capacidade de dominar a tecnologia nuclear, incluindo o ciclo completo do combustível nuclear³¹⁴.

Se do lado brasileiro a descontinuidade pode ser apontada como o traço mais marcante do seu programa nuclear, do lado argentino encontramos uma postura inversa, o que talvez justifique a relativa vantagem de desenvolvimento do seu programa nuclear em relação ao brasileiro na época. Segundo Mallea, os vultosos investimentos que o programa nuclear argentino recebia por parte da Junta Militar corroboravam os esforços históricos já realizados por governos anteriores, expressando a continuidade dos esforços argentinos de obter autonomia neste campo. Neste período, o programa nuclear argentino tinha sido fortemente beneficiado pela lógica desenvolvimentista de alguns setores das Forças Armadas que buscavam emular o modelo nacional-desenvolvimentista dos militares brasileiros, em especial nos setores hidroelétrico, nuclear e petrolífero. No campo nuclear, o impulso dado pelo governo militar argentino perpassava pela necessidade de cobrir a demanda energética do país, assim como ferramenta de recuperação do peso geopolítico argentino na região³¹⁵.

Sobre a trajetória histórica do programa nuclear argentino, Bompadre nota que:

A Argentina nuclear dedicou-se desde cedo à produção de radioisótopos, elementos radioativos que têm aplicações nos domínios da saúde, alimentação, agricultura, conservação do solo e industrial, entre outros. Relacionada com esta produção e a formação de profissionais e técnicos capacitados, a Argentina também desenvolveu a tecnologia de reatores de pesquisa. Mais tarde, realizou a construção das usinas nucleares (Atucha I e Embalse) por meio de contratos e acordos com a Alemanha e o Canadá. A Argentina seguiu a linha de urânio natural-água pesada em seus reatores

³¹² WROBEL, 2000. p. 65- 71.

³¹³ WROBEL, 2000. p. 72.

³¹⁴ WROBEL, 2000. p. 65-71.

³¹⁵ MALLEA, 2012. p. 84.

de energia para tirar proveito dos vastos recursos existentes desse mineral, permitir uma maior participação da indústria local na fabricação dos elementos de combustível para as centrais e porque essa linha facilita o acesso e o total domínio do ciclo do combustível. De fato, foi com este último objetivo que a CNEA desenvolveu tecnologia própria para a produção de água pesada e de enriquecimento de urânio pelo método de difusão gasosa ³¹⁶.

Ornstein explica que, ao longo de sua história, o setor nuclear argentino optou por não assinar salvaguardas amplas com a AIEA como previa explicitamente o Tratado de Tlatelolco e o TNP, pois entendia que as salvaguardas aplicadas em instalação por instalação implicavam um controle muito rígido do desenvolvimento da tecnologia nuclear autônoma do país³¹⁷. Bompadre compreende que, embora as atividades nucleares no Brasil e na Argentina estivessem destinadas a fins pacíficos, a participação das forças armadas no programa nuclear, pelo lado brasileiro, e o fato que em ambos os países os aspectos tecnológicos mais sensíveis estavam fora dos controles internacionais engendraram suspeitas na comunidade internacional sobre as reais intenções dos programas nucleares desenvolvidos no Brasil e na Argentina³¹⁸.

Spektor, na mesma direção que Wrobel, compreende que as grandes motivações do Brasil em suas ambições nucleares ao longo dos anos 1970 era atender à crescente demanda interna de energia e participar de um lucrativo mercado de exportações de urânio enriquecido³¹⁹. Entretanto, o autor nota que havia preocupação por parte dos EUA sobre a possibilidade do Brasil buscar desenvolver um artefato nuclear próprio, devido à não assinatura do Brasil do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP) e ao país possuir um regime autoritário com crescentes aspirações de poder internacional. O tratado proibía os países que não possuíam armas nucleares de recebê-las, desenvolvê-las ou adquiri-las. Na visão brasileira o tratado era um instrumento à serviço das grandes potências. Os oficiais brasileiros afirmavam que o direito do país de conduzir testes nucleares pacíficos era

³¹⁶ Tradução Nossa. No original: “A Argentina nuclear dedicou-se desde cedo à produção de radioisótopos, elementos radioativos que têm aplicações nos domínios da saúde, alimentação, agricultura, conservação do solo e industrial, entre outros. Relacionada com esta produção e a formação de profissionais e técnicos capacitados, a Argentina também desenvolveu a tecnologia de reatores de pesquisa. Mais tarde, realizou a construção das usinas nucleares (Atucha I e Embalse) por meio de contratos e acordos com a Alemanha e o Canadá. A Argentina seguiu a linha de urânio natural-água pesada em seus reatores de energia para tirar proveito dos vastos recursos existentes desse mineral, permitir uma maior participação da indústria local na fabricação dos elementos de combustível para as centrais e porque essa linha facilita o acesso e o total domínio do ciclo do combustível. De fato, foi com este último objetivo que a CNEA desenvolveu tecnologia própria para a produção de água pesada e de enriquecimento de urânio pelo método de difusão gasosa.”.BOMPADRE, 2000. p. 54.

³¹⁷ ORNSTEIN In MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. p. 158.

³¹⁸ BOMPADRE, 2000. p. 55.

³¹⁹ SPEKTOR, 2002. p. 110.

inalienável³²⁰. Silveira argumentava que as motivações dos Estados Unidos eram, sobretudo, comerciais. Na visão do chanceler, os estadunidenses poderiam vir a perder seu virtual monopólio no fornecimento de urânio enriquecido³²¹.

De fato, como nota Wrobel, a diplomacia nuclear brasileira historicamente nutriu severas críticas ao regime de não-proliferação de armas nucleares, se recusando tanto a assinar o TNP quanto em implementar o Tratado de Tlatelolco. Esta postura teria servido de argumento aos que incluem o Brasil como parte de um grupo de nações consideradas como de risco à estabilidade do sistema internacional. Wrobel sublinha um duplo movimento onde percebe que o Brasil afirmava e reafirmava o caráter pacífico do seu programa de domínio da tecnologia nuclear, ao mesmo tempo em que conservava uma veemente argumentação quanto ao caráter discriminatório e colonial do regime de não-proliferação, o que concorreria para que o país fosse percebido por alguns como um potencial produtor de armas nucleares³²².

Kutchesfahani sublinha que a rejeição de Brasil e Argentina ao regime de não-proliferação se concentrava em três frentes: o Tratado de Tlatelolco, o Tratado de Não-Proliferação Nuclear e ao Nuclear Suppliers Group (NSG). Para a autora, a mútua rejeição ao primeiro e o conjunto de negociações que envolveram o segundo pavimentaram o caminho que levaria à distensão das relações e a subsequente assinatura do acordo de 1980. A grande objeção por parte dos dois países ao regime internacional de não-proliferação se concentrava na percepção de que o mesmo violava os respectivos interesses nacionais e soberanias³²³.

A grande oposição ao Tratado de Tlatelolco era devido à proibição das explosões nucleares pacíficas, que aos olhos do regime internacional de não-proliferação poderiam funcionar como mecanismo de mascaramento da construção de armas nucleares. A respeito do TNP, o grande antagonismo consistia na interpretação compartilhada por Brasil e Argentina de que o tratado concorria para o congelamento da estrutura de poder internacional num contexto onde poder significava autonomia tecnológica, sendo por isso injusto e discriminatório. Por outro lado, o tratado não ofereceria suficientes garantias de desarmamento nuclear por parte dos países possuidores de armas atômicas, apenas concorria para criar duas classes de países divididas entre os cinco países desenvolvidos reconhecidos como possuidores destes armamentos, cujo direito de aumentar seu arsenal estava garantido; e os outros países que seriam impedidos de utilizar esta tecnologia militarmente, além de que

³²⁰ SPEKTOR, 2002. p. 110.

³²¹ SPEKTOR, 2002. p. 111.

³²² WROBEL. p. 66.

³²³ KUTCHESFAHANI, 2010. p. 97-123.

suas atividades nucleares pacíficas sofreriam limitações e deveriam estar enquadradas em salvaguardas internacionais.

Na visão de Ornstein, as posições argentinas e brasileiras sempre foram coincidentes desde as negociações do tratado de Tlatelolco, quando as delegações trabalharam em conjunto contra o mesmo “inimigo comum”. Como exemplo de percepção comum entre os dois Estados, ele cita que os dois países sustentavam a posição de que não aceitariam nenhuma espécie de limitações aos seus respectivos programas de desenvolvimento de tecnologia nuclear, em um contexto onde se enxergava nas explosões com fins pacíficos uma grande solução para as obras de engenharia³²⁴.

Em relação ao Nuclear Suppliers Group (NSG), sua criação concorreu para produzir, no final dos anos 1970, diversos obstáculos financeiros e tecnológicos no Brasil e na Argentina. Os países viam na criação do Grupo mais uma tentativa das potências nucleares de congelar a estrutura de poder internacional entre os possuidores e os não possuidores de armas nucleares, além de buscar estabelecer o monopólio da tecnologia nuclear ao criar empecilhos ao desenvolvimento desta tecnologia pelos países não possuidores de armamentos nucleares, mesmo que para fins pacíficos da energia³²⁵.

Ornstein recorda que as pressões e enfrentamentos por parte dos Estados Unidos em relação ao Brasil e à Argentina partiam de uma desconfiança gerada pelo fato de os dois países – que se lançavam abertamente em direção ao desenvolvimento tecnológico nuclear e buscavam o mesmo objetivo de desenvolver tecnologia própria, e com isso auferir autonomia no campo nuclear – buscarem proteger seus segredos industriais e desenvolvimento nacional, não assinando tratados que impunham algum tipo de restrição aos seus desenvolvimentos tecnológicos nucleares³²⁶.

Na visão de Kutchesfahani, foi neste contexto que a partir da percepção de que sofriam pressões similares em seus programas nucleares e da necessidade de uma frente conjunta contra um “inimigo” comum, a intensa rivalidade entre Brasil e Argentina ganharia contornos de cooperação e convergiria para a assinatura do Acordo de 1980. Os interesses comuns entre Brasil e Argentina sobressaem à rivalidade nuclear devido às posições comuns contra o regime de não-proliferação. As semelhanças das pressões sofridas concorrem para que os dois países passassem então a compartilhar ideias, como a determinação de adquirir autonomia tecnológica no intuito de garantir independência energética, a defesa do direito a realizar

³²⁴ ORNSTEIN *In* MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. p. 74-75.

³²⁵ KUTCHESFAHANI, 2010. p. 97-123.

³²⁶ ORNSTEIN *In* MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. p.75-76.

explosões nucleares pacíficas e o esforço para resistir ao regime internacional de não-proliferação, que possibilitaram que dois antigos rivais estabelecessem uma parceria nuclear³²⁷. Mallea destaca que os acordos nucleares assinados em 1980 têm como mérito haver logrado a criação de um laço entre os dois governos e estabelecido uma frente comum contra o TNP e as pressões externas que os respectivos programas sofriam³²⁸.

Habiendo existido fundamentos para un acuerdo nuclear desde la década del 60 – en una historia nuclear marcada por coincidencias – no sorprende, entonces, que los postulados ideológicos de los acuerdos de 1980 hayan sido coincidentes en aspectos fundamentales para ambos países. La idea de un “frente común” que contribuyese a rechazar las acusaciones sobre una supuesta carrera nuclear como también la oportunidad de fortalecer la histórica postura argentino-brasileña respecto un régimen que consideraban discriminatorio – expresado en el TNP – ya eran concepciones maduras en la década del 60 e inicios del 70, y finalmente tuvieron la rúbrica argentino-brasileña en mayo de 1980³²⁹.

Camilión acrescenta que depois da assinatura do acordo de Itaipu, o clima para avançar num acordo nuclear concreto estava muito mais maduro no campo diplomático, embora ainda encontrasse alguma resistência no campo militar. O espírito dos acordos de 1980 era de buscar intercâmbio concreto de materiais. Acreditava-se que iniciada uma cooperação entre Brasil e Argentina no plano industrial, impulsionar-se-ia concomitantemente maiores revelações dos respectivos programas nucleares vizinhos, diluindo assim temores acerca de uma corrida armamentista³³⁰.

Spektor destaca que em 1980 a política nuclear de Washington teve um papel de catalisador de cooperação entre Argentina e Brasil³³¹.

Em 1980, os projetos internacionais dos Estados argentino e brasileiro convergiram em um pequeno, mas simbolicamente importante, acordo de cooperação na área de combustíveis nucleares. O mesmo incluía uma cláusula que estabelecia a coordenação sistemática de suas políticas nucleares em todos os foros internacionais. Tratava-se do início de uma união cujo objetivo era o de defender-se de um inimigo comum: o regime de não-proliferação de armamentos nucleares defendido pelos Estados Unidos³³².

Ao expor a lógica por trás dos acordos de 1980, Ornstein recorda que entre o final de 1979 e o início de 1980, após um contato prévio entre as chancelarias, ocorreu uma visita de Castro Madero ao Brasil. Nesta visita, Castro Madero salientou que, em sua visão, a pressão por parte dos Estados Unidos seria cada vez maior, e que pelo menos o restante dos países ocidentais os acompanhariam. Dessa maneira, reforçou claramente a estratégia de criar uma

³²⁷ KUTCHESFAHANI, 2010. p. 97-123.

³²⁸ MALLEA, 2012. p. 156-157.

³²⁹ MALLEA, 2012. p. 148.

³³⁰ CAMILIÓN *In* MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. p. 90-91.

³³¹ SPEKTOR, 2002. p. 118.

³³² SPEKTOR, 2002. p. 118.

visão clara na comunidade internacional de que não havia um programa nuclear de cunho militar em nenhum dos dois países. Para ele, a única maneira de se lograr este objetivo era alcançar a cooperação entre Brasil e Argentina, onde uma vez que os países estivessem convencidos da necessidade de uma ação conjunta e construíssem confiança mútua, estes fatores transcenderiam à comunidade internacional e diminuiria a forte pressão que sofriam³³³. Esta visita seria retribuída pelos dirigentes do CNEN e da NUCLEBRÁS a Buenos Aires entre 18 e 22 de março. Os resultados desses encontros surpreenderam positivamente a Saraiva Guerreiro devido à predisposição argentina de integrar as indústrias nucleares, cujo processo seria posto em marcha por meio do Protocolo de Complementação Industrial, assinado em 1980³³⁴.

É interessante notar que em Kutchesfahani (2010) encontramos argumentos que vão ao encontro das percepções iniciais deste trabalho. Também para a autora, o acordo de 1980 pode ser visto como o grande ponto de distensão das relações nucleares e início de integração entre Brasil e Argentina. Dessa maneira, seria então bastante significativo perceber que foi uma área sensível na qual ambos competiam, nutriam desconfianças e suspeições que de fato os aproximou³³⁵, em um momento no qual os dois Estados possuíam governos militares ditatoriais. Embora o trabalho de Kutchesfahani não tenha como escopo compreender esta curiosa “contradição”, a autora aponta que as evidências empíricas de seu trabalho sugerem que o desejo tanto do Brasil quanto da Argentina pela busca de autonomia tecnológica, em conjunto com percepções comuns da natureza discriminatória do regime internacional de não-proliferação nuclear criaram um sentimento compartilhado entre os dois Estados, o qual possibilitou que antigos rivais estabelecessem uma parceria nuclear. Para a autora, ao longo das décadas de 1960 e 1970, argentinos e brasileiros notaram que para além de suas rivalidades, estavam alcançando bases comuns em questões nucleares, especialmente no tocante à política energética e ao regime de não-proliferação e desarmamento nuclear. A autora compreende nesta frente comum contra o regime de não-proliferação o início de uma relação nuclear que culminaria no acordo de 1980³³⁶.

Em um entendimento parecido, Mallea identifica quatro fatores que suscitaram a necessidade de um entendimento no campo nuclear entre Brasil e Argentina e que culminaram

³³³ ORNSTEIN *In* MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. p. 89-90.

³³⁴ MALLEA, 2012. p. 132.

³³⁵ KUTCHESFAHANI, 2010. p. 74-75.

³³⁶ KUTCHESFAHANI, 2010. p. 63.

na assinatura dos acordos nucleares de 1980. Sendo três de ordem político-diplomática e um de natureza técnico-científica, Mallea aponta que:

Los que integran la primera categoría se caracterizan por (1) la coincidencia argentino-brasileña frente al régimen de no proliferación nuclear de armas nucleares, expresado, sobre todo, en el rechazo al TNP y las salvaguardias *full-scope*; (2) la necesidad de ambos países en quitarse presión internacional sobre sus programas nucleares y desmentir la versión de estar disputando una carrera de armas nucleares, y (3) la búsqueda de establecer un mecanismo de garantías mutuas por fuera del TNP que asegurase tanto a ambos países como frente a terceros, la utilización exclusivamente pacífica de la energía nuclear. El cuarto incentivo está en el permanente interés de las comunidades científicas de ambos países en encontrar un mecanismo que permitiera estrechar los vínculos entre ellas mediante el intercambio de cuadros y experiencias en distintos campos de la física nuclear, y a su vez, explorar la posibilidad de desarrollar tecnologías conjuntas como también estudiar posibilidades de complementación tecnológica³³⁷.

Dessa maneira, podemos perceber que devido às suspeitas que as reais intenções dos programas nucleares de Brasil e Argentina despertavam na comunidade internacional, as pressões em cima dos referidos programas aumentaram de forma sufocante. Nesse contexto de asfixia, verificamos, a partir dos entendimentos do conceito de comunidade de segurança, que pressões externas impulsionaram a formação de uma aliança estratégica entre os dois países. Nesse sentido, os Estados olharam um ao outro de modo a superar suas rugas ainda pendentes e estabelecer mecanismos de resolução pacífica de controvérsias por meio do fomento da confiança mútua no intuito de apresentar uma postura conjunta firme no campo político-diplomático, assim como assegurar a cooperação técnico-científica como forma de garantir a consecução do objetivo de dominar completamente o ciclo do combustível nuclear.

Neste sentido, o Acordo de 1980 reflete entendimentos a partir de novas formas de segurança e identificação mútua, além de institucionalizar o aumento do senso de comunidade e a busca por relações pacíficas, assim como é fruto e estimula visões de mundo regionais. Brasil e Argentina foram capazes de reimaginar e ressignificar os seus vínculos históricos, e por meio de um processo de conhecimento e identificação iniciar um processo de construção de identidades coletivas. Como apontou Castro Neves:

Hoje, o desafio é muito mais conjunto do que algo que a gente possa tocar isoladamente no mundo muito mais globalizado, muito mais interdependente em que os problemas argentinos são também nossos problemas. Então, como já dizia um embaixador, a nossa cooperação Brasil-Argentina não é uma alternativa, é um imperativo³³⁸.

³³⁷ MALLEA, 2012. p. 150.

³³⁸ CASTRO NEVES *In* MALLEA, SPEKTOR & WHEELER, 2015. -P .206.

Dito isto, nota-se que a cooperação política e os futuros passos da integração entre Brasil e Argentina tiveram origem no campo estratégico através dos mecanismos de confiança mútua que as questões nucleares fomentaram, demonstrando a excepcionalidade do caso uma vez que este logro foi alcançado entre governos militares ditatoriais e a partir de um campo que outrora era um dos símbolos proeminentes das disputas e rivalidades por prestígio e hegemonia política na América do Sul.

A partir da literatura e das falas de atores intimamente ligados ao processo de distensão das relações entre Brasil e Argentina vimos que a posse de Figueiredo contribuiu positivamente para o estreitamento das relações entre os dois países. Por razões biográfico-pessoais, o general-presidente tinha uma atitude muito mais favorável em relação ao país vizinho do que a do general Geisel, seu antecessor. Partindo dos entendimentos da gestão anterior, a presença do general Figueiredo à frente do governo militar brasileiro pode ser entendida como um catalisador da relação entre os dois países devido à sua vontade política e capacidade de acalmar os ânimos das correntes internas reticentes a um maior aprofundamento das relações de cooperação com a Argentina.

As rivalidades que retardaram as aproximações entre Brasil e Argentina no setor nuclear estavam subordinadas à lógica de rivalidade por liderança e primazia política regional. Pelo lado brasileiro, os militares haviam sido formados dentro de uma concepção onde o cenário de guerra mais provável proveria da Argentina, ao passo que à diplomacia brasileira requeria-se maior conhecimento e compreensão dos objetivos argentinos. Pelo lado argentino, a força da industrialização brasileira reforçava os temores do país se tornar um sócio menor nas relações com o Brasil, uma vez que seus líderes argentinos viam na força material brasileira uma ameaça à própria segurança nacional. Se por um lado as populações dos dois países possuíam laços econômicos e de turismo, nos setores militares e diplomáticos a rivalidade bilateral se encontrava em grande escala. Neste contexto, necessitava-se de um marco de confiança mútua para o avanço das relações bilaterais em uma cadência cooperativa.

Somente após a resolução do contencioso de Itaipu foi possível a passagem da relação bilateral de um clima de confronto para um de distensão, onde criou-se assim condições para que se avançasse em outros temas da agenda bilateral, em especial o setor nuclear. A Assinatura do Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, o primeiro entendimento formal entre os dois países nesse campo, criou o marco de confiança mútua necessário para os posteriores movimentos de integração. O Acordo – que foi assinado apenas depois da resolução do conflito de Itaipu – era desde antes amplamente defendido pelos setores técnico-científicos dos dois países, onde

a compreensão de objetivos e processo de conhecimento era bem maior que entre os setores político-diplomáticos.

No caso brasileiro-argentino, percebemos que a comunidade dos especialistas na temática nuclear favoreceu a chance de se renovar os vínculos sociais entre os dois Estados e gerar identificação com o outro de forma mais ampla num primeiro momento, em contraste com os setores políticos-diplomáticos e militares. Ocupantes de papéis centrais nos órgãos de governo, os especialistas na temática nuclear do Brasil e da Argentina travaram os primeiros contatos de forma informal em congressos e reuniões ligadas à área, o que os possibilitou perceber que lidavam com problemas técnicos parecidos e com pressões internacionais de ordens similares que os impulsionou a um trabalho conjunto no qual foram elaboradas redefinições de suas realidades.

A assinatura do Acordo de 1980 pôs fim a um longo processo em que ambos buscavam estabelecer mecanismos de cooperação na temática nuclear e embasaria uma série de entendimentos bilaterais no campo nuclear entre os dois países ao longo dos anos posteriores, baseados na busca pelo domínio do ciclo completo do combustível nuclear, pela busca pela complementação industrial e no estímulo ao trabalho conjunto e intercâmbio de profissionais. Na esfera internacional, os termos do Acordo reforçavam uma postura conjunta contrária ao regime de não-proliferação nuclear e sinalizavam que Brasil e Argentina iriam coordenar suas posições políticas contra as pressões por assinatura do TNP, além de concorrerem para invalidar os argumentos que apontavam uma rivalidade nuclear entre os dois países que os impulsionariam a construir uma bomba atômica.

No momento da assinatura do Acordo de Cooperação entre o Brasil e a Argentina para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, Figueiredo o encarava como a concretização das buscas anteriores por uma aproximação entre Brasil e Argentina, descrevendo o novo patamar da relação como um “casamento”. A importância desse acordo foi salientada pelo presidente de fato brasileiro como um caminho para uma união política calcada em uma união de ideais que deveria irradiar formas de desenvolvimento que incluíssem os outros países sul-americanos. A partir dos entendimentos obtidos, Figueiredo procurou ressaltar em seu discurso os novos níveis de reciprocidade, confiança e interesses de longo prazo que em seu entendimento se concretizavam a partir daquele momento, recorrendo à esfera simbólica tanto para evocar o surgimento de uma nova identidade social entre os dois Estados, quanto para reafirmar a convicção de não enfrentamento físico entre as populações e o sentimento de lealdades compartilhadas que ali

se buscava imprimir por meio de uma linguagem de legitimação e perspectiva de paz duradoura.

Podemos compreender como bastante ambiciosas as aspirações desse acordo uma vez que institucionalizam uma visão conjunta acerca da discricionariedade do regime de não-proliferação nuclear e reafirmam conjuntamente a necessidade do desenvolvimento da energia nuclear para fins pacíficos como inegociável para seus respectivos projetos de desenvolvimentos social e econômico. Embora os indícios apontem na direção que após os entendimentos iniciais não houve grandes movimentos de complementação no setor técnico e no setor industrial como os pretendidos pelo texto do Acordo, o grande mérito dos acordos e convênios assinados entre Brasil e Argentina em 1980 é justamente a aproximação e a coordenação político-estratégica iniciada naquele momento que influenciaria as aproximações nas décadas seguintes, e se expandiria em direção às esferas econômicas e sociais produzindo a confiança mútua necessária para que se avançasse em outras esferas de integração.

Dessa maneira, o Acordo de 1980 reflete entendimentos a partir de novas formas de segurança e identificação mútua, além de institucionalizar o aumento do senso de comunidade e a busca por relações pacíficas. Ao longo do processo que levou à sua assinatura, Brasil e Argentina foram capazes de reimaginar e ressignificar os seus vínculos históricos. Nota-se então que a cooperação política e os futuros passos da integração entre Brasil e Argentina tiveram origem no campo estratégico por meio dos mecanismos de confiança mútua que as questões nucleares fomentaram, demonstrando a excepcionalidade do caso, uma vez que este êxito foi alcançado entre governos militares ditatoriais e a partir de um campo que era um dos símbolos das disputas e rivalidades por prestígio e hegemonia política na América do Sul.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho vimos que a assinatura em Buenos Aires do Acordo de Cooperação entre o Brasil e a Argentina para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, em 17 de maio de 1980, pôs fim a um longo processo no qual ambos os países buscavam estabelecer mecanismos de cooperação na temática nuclear, campo que era visto como o grande estágio de desenvolvimento tecnológico que um país poderia alcançar. Este acordo – que também embasaria uma série de entendimentos bilaterais no campo nuclear entre os dois países ao longo dos anos posteriores – foi calcado na busca pela complementação industrial e no estímulo ao trabalho conjunto para a consecução do domínio do ciclo completo do combustível nuclear, além de concorrer como o mecanismo de confiança mútua necessário para o aprofundamento das relações de cooperação e integração entre os dois países, que ali iniciadas irradiariam nas décadas seguintes para toda a América do Sul por meio de agências e organizações internacionais como a ABACC, o MERCOSUL e a UNASUL.

Os termos do Acordo de 1980 reforçaram na esfera internacional uma postura conjunta entre Brasil e Argentina contrária ao regime de não-proliferação nuclear, que naquele momento tinha como seu grande foco de pressão a busca pela adesão dos dois países ao TNP. A coordenação política de suas posições contra as pressões por parte dos Estados Unidos e das social-democracias europeias pela assinatura do TNP também concorreu para dirimir os argumentos que apontavam uma rivalidade nuclear entre os dois países que os impulsionariam a construir uma bomba atômica e outorgar-lhes maior legitimidade na defesa do desarmamento nuclear global.

Podemos assim compreender como bastante ambiciosas as aspirações do Acordo, uma vez que institucionalizou uma visão conjunta acerca da discricionariedade do regime de não-proliferação nuclear e reafirmou conjuntamente a necessidade do desenvolvimento da energia nuclear para fins pacíficos como inegociável para os projetos de desenvolvimentos social e econômico do Brasil e da Argentina. O grande mérito dos acordos e convênios assinados entre Brasil e Argentina em 1980 é justamente a aproximação e a coordenação político-estratégica

iniciada naquele momento que influenciará as aproximações nas décadas seguintes, e se expandirá em direção às esferas econômicas e sociais produzindo a confiança mútua necessária para que se avançasse em outras esferas de integração.

Vimos também que no momento da assinatura do Acordo de Cooperação entre o Brasil e a Argentina para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, o presidente de fato João Baptista Figueiredo salientou a importância desse acordo como um caminho para uma união política calcada em uma união de ideais que deveria irradiar formas de desenvolvimento que incluíssem os outros países sul-americanos. Figueiredo procurou assim ressaltar os novos níveis de reciprocidade, confiança e interesses de longo prazo que em seu entendimento se concretizavam a partir dali, e recorreu à esfera simbólica tanto para evocar o surgimento de uma nova identidade social entre os dois Estados, quanto para reafirmar a convicção de não enfrentamento físico entre as populações e o sentimento de lealdades compartilhadas que ali se buscava imprimir por meio de uma linguagem de legitimação e perspectiva de paz duradoura.

De fato, a posse de Figueiredo contribuiu positivamente para o estreitamento das relações entre os dois países, uma vez que o general-presidente tinha uma atitude muito mais favorável em relação ao país vizinho do que a do general Geisel, seu antecessor. A presença do general Figueiredo à frente do governo militar brasileiro pode ser entendida como um catalisador da relação entre os dois países devido à sua vontade política – influenciada por razões biográfico-pessoais –, à sua capacidade de acalmar os ânimos das correntes militares internas reticentes a um maior aprofundamento das relações de cooperação com a Argentina e também por já encontrar expressivo entendimentos entre os dois países formulados na gestão anterior, o que criou condições para uma postura mais célere no processo de distensão das relações entre Brasil e Argentina.

Entretanto, o caminho que conduziu à assinatura dos acordos e convênios nucleares de 1980 foi bastante tortuoso e marcado por altos e baixos, onde a sua consecução não seguiu um ritmo “natural” e contínuo. Como forma de salientar as questões de ordens internas e externas enfrentadas pelos dois países, este trabalho procurou analisar as conjunturas internacionais e nacionais com as quais se deparavam os dois Estados estudados ao longo do período 1976-1980. Pudemos assim perceber que do lado brasileiro o presidente de fato Ernesto Geisel e o chanceler Silveira abandonaram a histórica postura diplomática de cordialidade oficial nas relações bilaterais com a Argentina. A partir de uma compreensão de que devido à crise econômica e social atravessada pela Argentina o Estado argentino não possuía capacidades objetivas de operacionalizar ações concretas contra os interesses brasileiros, a diplomacia

brasileira condicionou todos os eventos da agenda bilateral à resolução do contencioso de Itaipu. De fato, como pudemos notar, devido ao caráter fechado do regime militar brasileiro, a centralidade do processo decisório se concentrava nas mãos do presidente de fato, o que concorreu para que prevalecesse a visão de que primeiro o Brasil deveria resolver o contencioso de Itaipu para depois avançar em outras tentativas de aproximação com a Argentina, inclusive no que tangia a cooperação nuclear. Esta visão foi prevalecente em detrimento das visões dos setores ligados à área econômica, diplomática e técnica que defendiam que a cooperação em áreas sensíveis como a nuclear funcionaria de modo a desanuviar as tensões que envolviam Itaipu.

Esta percepção de uma “fraqueza” argentina se originaria a partir de uma análise da conjuntura interna argentina. A Junta Militar, que ao tomar o governo em 1976 desvinculou a noção de desenvolvimento à de segurança e adotou princípios ultraliberais da Escola de Chicago, se sustentava a partir de uma aliança entre a oligarquia rural e o capital financeiro que no objetivo de resgatar uma Argentina “autêntica” e agropastoril enxergaria no desenvolvimento industrial a base social do justicialismo/sindicalismo a ser combatido. Dessa maneira, a Junta Militar patrocinou a abertura do mercado interno, a liberalização econômica e sobrevalorização do dólar, medidas que em seu conjunto concorreram para arruinar e dismantelar a indústria nacional argentina, assim como para acirrar a diminuição do poder aquisitivo da população e aumentar ainda mais a agitação social interna. Assim, o temor da força da industrialização brasileira, que contrastava com o duro momento econômico vivido pela Argentina, contribuía para reacender antigos receios de uma “brasildependência” e conformou aspectos da postura agressiva argentina nas negociações relativas à Itaipu, que enfatizava ferozmente o princípio da consulta prévia acerca do uso dos rios internacionais compartilhados.

Dessa maneira, podemos encaixar as rivalidades que retardaram as aproximações entre Brasil e Argentina no setor nuclear como subordinadas à lógica de rivalidade por liderança e primazia política regional. Como vimos, pelo lado brasileiro, os militares haviam sido formados dentro de uma concepção onde o cenário de guerra mais provável proviria da Argentina, ao passo que à diplomacia brasileira requeria-se maior conhecimento e compreensão dos objetivos argentinos. Pelo lado argentino, a força da industrialização brasileira reforçava os temores do país se tornar um sócio menor nas relações com o Brasil, uma vez que seus líderes argentinos viam na força material brasileira uma ameaça à própria segurança nacional. Assim, mesmo que as populações dos dois países já possuíssem laços econômicos e de turismo, nos setores militares e diplomáticos a rivalidade bilateral se

encontrava intensa. Neste contexto, necessitava-se de um marco de confiança mútua para o avanço das relações bilaterais em um ritmo mais cooperativo.

Destacou-se então que somente após a resolução do contencioso de Itaipu foi possível a passagem da relação bilateral de um clima de confronto para um de distensão, onde criaram-se condições para que se avançasse em outros temas da agenda bilateral, em especial o setor nuclear. Em adição, sublinhou-se que a Assinatura do Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear foi o primeiro entendimento formal entre os dois países no campo nuclear e criou o marco de confiança mútua necessário para os posteriores movimentos de integração.

Comprendemos que, pelo lado argentino as tensões relacionadas ao contencioso de Itaipu não escalaram para um conflito com o Brasil, pois, como vimos, no plano regional as tensões territoriais com o Chile pelo Canal de Beagle alcançaram a iminência de guerra em 1978 e não era interesse da Junta abrir duas frentes de batalha no continente, o que conduziu o governo militar argentino a uma posição mais “favorável” à resolução do contencioso de Itaipu. Como indício dessa percepção destacou-se o deslocamento das tropas argentinas do norte para o sul do país, ou seja, da fronteira com o Brasil para a fronteira com o Chile. Outro motivo que pode ser apresentado é que, dentro da descentralizada política externa argentina, os militares articulam uma diplomacia paralela com os seus pares brasileiros na busca por estabelecer relações minimamente normais entre os dois países quando se atingiu o ápice de tensões entre suas chancelarias.

Pelo lado brasileiro, vimos que a crise internacional que atingia o país concorreu para que houvesse uma distensão no caráter autoritário do regime e permitiu que novos atores políticos e econômicos influenciassem a política externa brasileira. Este fator – em conjunto com um contexto de crescentes pressões internacionais relativas aos direitos humanos e à não-proliferação nuclear – fez com que a administração Geisel perdesse gradativamente a capacidade de manipular a política externa como um instrumento de política interna, aumentando as pressões dos militares a favor e contra o processo de abertura que se iniciava. De fato, foi também dentro deste período que o Brasil de Geisel alcançou o maior grau de tensão nas relações bilaterais com os Estados Unidos, onde a posse de Jimmy Carter representou uma mudança de postura do governo estadunidense perante a ditadura brasileira. Carter buscou pressionar o Brasil a se redemocratizar, assim como a aderir ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear, pressões estas que eram compreendidas pelo presidente de fato brasileiro e seu chanceler como uma intromissão indevida dos Estados Unidos nos assuntos

internos brasileiros e a ratificação do congelamento das estruturas de poder internacional em favor das grandes potências.

Os Estados Unidos já haviam perdido o status de aliado preferencial na visão política brasileira por conta dos resultados não satisfatórios desta política para o Brasil. Dentro deste contexto, Geisel e Silveira optaram por procurar novos parceiros na busca por lidar com as debilidades econômicas do país e implementaram uma nova concepção de segurança que permitiu maior aproximação do Brasil com os países do Terceiro Mundo. Uma vez que a tecnologia nuclear era vista como o último estágio de desenvolvimento, o Brasil recrudescerá as suas posturas contrárias ao regime de não-proliferação nuclear e iniciará uma postura de aproximação com a Argentina, que será acentuada ainda mais após a posse de Figueiredo e pela condução do MRE por Saraiva Guerreiro, que terá como símbolo maior a assinatura do Acordo de Cooperação entre o Brasil e a Argentina para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, em maio de 1980. O Acordo, que foi assinado apenas depois da resolução do conflito de Itaipu, era desde antes amplamente defendido pelos setores técnico-científicos dos dois países, onde a compreensão de objetivos e processo de conhecimento era bem maior que entre os setores político-diplomáticos.

Uma vez que no plano internacional, tanto Brasil quanto Argentina sofriam crescentes pressões por parte dos Estados Unidos e de social-democracias europeias sobre a questão dos direitos humanos e para a adesão ao regime internacional de não-proliferação nuclear, um acordo nuclear entre Brasil e Argentina poderia sinalizar à ordem internacional que a percepção de que os dois países se encontravam em uma corrida armamentista nuclear não era verdadeira e que seus objetivos eram da utilização da energia nuclear para fins pacíficos. Dessa maneira, o Acordo de 1980 reflete entendimentos a partir de novas formas de segurança e identificação mútua, além de institucionalizar o aumento do senso de comunidade e a busca por relações pacíficas. Nota-se então que a cooperação política e os futuros passos da integração entre Brasil e Argentina tiveram origem no campo estratégico por meio dos mecanismos de confiança mútua que as questões nucleares fomentaram, demonstrando a excepcionalidade do caso, uma vez que este êxito foi alcançado entre governos militares ditatoriais e a partir de um campo que era um dos símbolos das disputas e rivalidades por prestígio e hegemonia política na América do Sul.

A partir das informações apreendidas ao longo da pesquisa, o quadro analítico proposto por Emanuel Adler e Michael Barnett nos auxiliou a compreender o tortuoso caminho que conduziu Brasil e Argentina à capacidade de reimaginar e ressignificar os seus vínculos históricos e à possibilidade de uma paz duradoura entre os dois Estados. Como vimos, foi

proeminente ao processo de aproximação entre os dois países o compartilhamento de valores e visões contrárias ao regime de não-proliferação e a percepção de que somente a partir de uma defesa conjunta de seus respectivos programas nucleares, tanto o Brasil quanto a Argentina poderiam assegurar os seus objetivos de desenvolvimento social e econômico relacionados ao domínio do ciclo completo da tecnologia nuclear. No caso analisado, foi a existência de valores compartilhados que aprofundaram a cooperação em segurança e os laços internacionais entre os dois países e reforçaram suas respectivas seguranças nacionais, difundindo assim reciprocidade e confiança que concorrerem para posteriores movimentos de integração.

Dessa maneira, o prisma teórico construtivista sugerido pelos autores nos auxiliou a investigar o conjunto de relações sociais em que os Estados estudados estavam inseridos e como ao longo do processo de superação das rivalidades foram geradas expectativas reais de soluções pacíficas de controvérsias, como no caso de Itaipu. Em adição, ao contribuir para o entendimento estratégico dos padrões de interações entre Estados e sociedades que podem vir a encorajar uma nova arquitetura de segurança entre eles e possibilitar o surgimento de novas estruturas normativas, identidades e interesses, o prisma construtivista nos possibilitou trazer à tona uma maior diversidade dos atores envolvidos no processo de superação de rivalidades e construção de confiança mútua. Ao focar no poder dos Estados e seus processos decisórios, influenciados muitas vezes por pressões internacionais, porém sem perder de vista o papel das identidades compartilhadas e sentidos de comunidade que podem vir a emergir por meio de interações, o aporte teórico utilizado nos auxiliou a compreender o papel que comunidades acadêmicas e indivíduos que ocupam posições de poder em instituições são capazes de desempenhar no processo de resolução pacífica de controvérsias, como no caso dos especialistas em temática nuclear que foram os primeiros grandes defensores de um acordo de cooperação nuclear entre Brasil e Argentina.

Dito isto, gostaríamos de recuperar a ressalva metodológica feita por Nicholas Wheeler, Matias Spektor e Rodrigo Mallea na introdução das transcrições da conferência sobre as origens da cooperação nuclear argentino-brasileira em 2012, onde os autores salientam que “o maior obstáculo metodológico encontrado foi a tendência dos participantes de reconstruir o passado de forma a aparentar que a cooperação seguiu um ritmo natural e cada vez mais progressivo, subestimando assim os percalços e as idas e vindas do

processo”³³⁹. Esta ressalva se coaduna com um fator apontado pelo quadro analítico proposto por Emanuel Adler e Michael Barnett, que aponta que os atores ao se posicionarem congruentemente e compartilharem das mesmas percepções acerca do desenrolar dos processos de aproximação em uma narrativa histórica, demonstram que a identidade coletiva alcançou um nível onde a resolução de eventuais conflitos de forma violenta é vista como absurda entre os membros de uma comunidade, ao mesmo tempo em que a definição de ameaças e formas de organizar sua segurança é compartilhada. Embora, como reificamos aqui, o objetivo desse trabalho não tenha sido apontar se no momento da assinatura dos acordos nucleares em 1980 já se encontravam presentes características de uma comunidade de segurança nascente, acreditamos que o conceito de comunidade de segurança e os processos de resoluções pacíficas de controvérsias e construção de confiança mútua por este abordados foram significativos na compreensão de questões que concorreram para emperrar e acelerar a aproximação e a superação de rivalidade entre Brasil e Argentina a partir do setor nuclear, em uma conjuntura onde os dois países eram governados por ditaduras militares.

O que de concreto podemos analisar acerca da influência do acordo nuclear de 1980 é que nele estavam contidas as visões argentino-brasileiras relativas às visões bilaterais sobre a temática nuclear e o processo de aproximação que conformariam os passos cooperativos seguintes. Em julho de 2011, dias antes da celebração do 20º aniversário da ABACC, os então ministros de relações exteriores de Brasil e Argentina – Antonio de Aguiar Patriota e Héctor Marcos Timerman, respectivamente – emitiram um artigo conjunto no qual reconheceram a importância do setor nuclear no processo de dirimir suspeições e alavancar a construção de confiança mútua entre as nações.

O tema nuclear deixou definitivamente de ser um ponto de possíveis suspeitas e se converteu num pilar central da confiança e da cooperação na relação estratégica entre os dois Estados sul-americanos, mediante um processo negociador e uma estrutura jurídica sem precedentes em nenhuma outra região³⁴⁰.

Por fim, gostaríamos de apresentar algumas questões pertinentes ao processo de cooperação nuclear entre Brasil e Argentina propostas por Bompadre (2000). O autor entende que atualmente a coordenação no plano político e diplomático tem se aprofundando e se manifesta em atuações associadas nos fóruns e organismos internacionais relacionados à

³³⁹ MALLEA, Rodrigo, SPEKTOR, Matias & WHEELER, Nicholas J (Editores). *Origens da Cooperação Nuclear: Uma História Oral Crítica entre Argentina e Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2015.

³⁴⁰ “**Brasil e Argentina, cooperação nuclear**”. ESTADÃO. Disponível em: <http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-e-argentina-cooperacao-nuclear-imp-,741243>. Acesso em: 15/01/2016.

temática nuclear, porém questiona quais seriam os próximos passos que deveriam ser dados por Brasil e Argentina em seu caminho nuclear comum. Outra questão apresentada é sobre a possibilidade de transferência da experiência adquirida por Brasil e Argentina a outras regiões do mundo onde os esquemas bilaterais ou regionais de salvaguardas poderiam fomentar confiança e transparência. Para o autor, a integração nuclear entre Brasil e Argentina não estará terminada até que não se avance decididamente na complementação das indústrias nucleares. Bompadre compreende que o atraso desse processo se concentra nas restrições orçamentárias, na reestruturação dos setores nucleares com a conseguinte redistribuição de competências entre entidades públicas e privadas, e na diferente linha de reatores de potência adotada por cada país. Assim, seguiria sendo necessário encontrar áreas para a promoção da cooperação nuclear entre as empresas nucleares de Brasil e Argentina, para que assim se estimulasse toda a atividade do setor³⁴¹.

Dessa maneira, encerramos o presente trabalho reafirmando que este procurou revalorizar o Acordo nuclear de 1980 ao reconstruir os contextos históricos internos e externos às políticas argentinas e brasileiras e seus reflexos nos respectivos programas nucleares, e endossando uma visão contrária aos que compreendem este como um entendimento pequeno e modesto. Pelo contrário, defendeu-se aqui que o processo que conduziu à assinatura do Acordo de Cooperação entre o Brasil e a Argentina para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear representou o fim das rivalidades históricas entre os países e fomentou a confiança mútua necessária para o desenvolvimento de ações de integração regional que irradiaram frutos positivos para toda a América do Sul.

³⁴¹ BOMPADRE, 2000. P .60-61.

REFERÊNCIAS

ADLER, Emanuel & BARNETT, Michael. In – ADLER, Emanuel & BARNETT, Michael (eds.). **Security Communities**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

AMORIM, CELSO. “CABE AOS SUL-AMERICANOS CUIDAREM DA DEFESA DA AMÉRICA DO SUL”. **Aula Inaugural do Ministro da Defesa, Celso Amorim, no Curso Avançado de Defesa Sul-Americano**. Rio de Janeiro, 5 de setembro de 2013.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Geopolítica e Política Exterior: Estados Unidos, Brasil e América do Sul**. Brasília: FUNAG, 2009.

CANDEAS, Alessandro. **A integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na “visão do outro”**. Brasília: FUNAG, 2010.

_____. “Relações Brasil-Argentina: **Uma análise dos avanços e recuos**”. Buenos Aires: CAEI, 2006.

COSTA, Thomaz Guedez. “O balanço estratégico e o Brasil na Segurança do Hemisfério Ocidental”. **Parcerias Estratégicas**, v.1 , n. 1, maio, 1996.

_____. “As ideias de confiança mútua (CBMs) em uma visão brasileira”. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 14, n.2, jul/dez, 19 92, p. 297-308.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.

DEUTSCH, Karl. **Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience**. Princeton: Princeton University Press, 1957.

FERRER, Aldo. **A economia argentina: de suas origens ao início do século XXI**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

FLEMES, Daniel. “Brazil’s Nuclear Policy: from technological dependence to civil nuclear power”. In - **GIGA** German Institute of Global and Area Studies, n.23, jun. 2006.

GARDINI, Gian Luca. **The origins of Mercosur: democracy and regionalization in South America**. New York: Palgrave Macmillan, 2010.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (org.). **Argentina: visões brasileiras**. Brasília: IPRI/CAPES, 2000.

GONÇALVES, Williams da Silva & MIYAMOTO, Shiguenoli. “Os militares na política externa brasileira: 1964-1984”. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, 1993, p. 211-246.

HAAS, Peter M., 1989. Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control. **International Organization**, v. 43, n. 3, p. 377–403.

_____, 1992b. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. **International Organization**, v. 46, n. 1, p. 1–35.

HERZ, Monica & LAGE, Victor Coutinho. “A atual política Nuclear Brasileira”. Rio de Janeiro: BRICS Policy Center – Policy Brief, julho 2013.

HURREL, Andrew. “An emerging security community in South America?” In – ADLER, Emanuel & BARNETT, Michael (eds.). **Security Communities**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

JAUNARENA, José Horacio. “Políticas de Defesa do Brasil e da Argentina”. In – LLADÓS, José Maria & GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (orgs.). **Perspectivas Brasil e Argentina**. Rio de Janeiro: IPRI, 1999.

KRASNER, Stephen. "Sovereignty: An Institutional Perspective", **Comparative Political Studies** . v.21, n. 1, 1988.

MALLEA, Rodrigo, SPEKTOR, Matias & WHEELER, Nicholas J (Editores). **Origens da cooperação nuclear: uma história oral crítica entre Argentina e Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2015.

MENDONÇA, Filipe Almeida do Prado & MIYAMOTO, Shiguenoli. “A política externa do Governo Geisel (1974-1979)”. In - **Século XXI**, Porto Alegre, v. 2, n.2, jul./dez., 2011.

MISTZAL, Barbara. **Trust in modern societie**. Cambridge: Polity Press, 1996.

O’ DONNELL, Guillermo. **Contrapontos: autoritarismo e democratização**. São Paulo: Vértice, 1986.

OLIVEIRA, Antonio A. & CANTO, Odilon Marcuzzo do. “ABACC, un ejemplo de integración y transparencia”. IX Latin American IRPA Regional Congress on Radiation Protection and Safety - IRPA 2013. **Anais**. Rio de Janeiro, RJ, Brazil, Abril 15-19, 2013.

PATTI, Carlo. “O programa nuclear brasileiro entre passado e futuro”. **Boletim Meridiano** 47, v. 14, n. 140, p.[49 a 55], nov./dez. 2013.

ROSA, Luiz Pinguelli. “A energia nuclear e as perspectivas de cooperação entre a Argentina e o Brasil” In - **Perspectivas Brasil e Argentina** , v. 2. Rio de Janeiro: IPRI, 1999.

SPECKTOR, Matias. **Kissinger e o Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2009.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. “As Forças Armadas e a Políticas de Defesa no Brasil e na Argentina”. In – LLADÓS, José Maria & GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (orgs.). **Perspectivas Brasil e Argentina**. Rio de Janeiro: IPRI, 1999.

VIERA, Wilson José. “O Tratado de Não-Proliferação Nuclear e a dependência tecnológica na América Latina”. *In - Revista da Escola Superior de Guerra*, v.27, n.55, p.42-54, jul./dez. 2012.

WROBEL, Paulo. “A política nuclear brasileira”. *In* ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (ORG.). **Sessenta anos de política externa brasileira**. São Paulo: Annablume/NUPRI/USP, 2000, v. 4.

ARTIGOS DE JORNAL

E-BIOGRAFIAS. “**Biografia de João Figueiredo**”. Disponível em: http://www.e-biografias.net/joao_figueiredo/. Acesso em: 13/03/2016.

EL MUNDO. “**El dictador argentino Jorge Videla muere en su celda a los 87 años**”. Disponível em: <http://www.elmundo.es/america/2013/05/17/argentina/1368795704.html>. Acesso em: 13/03/2016.

ESTADÃO. “**Morre o ex-chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro, aos 92 anos**”. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,morre-o-ex-chanceler-ramiro-saraiva-guerreiro-aos-92-anos,668461>. Acesso em: 15/01/2016.

ESTADÃO. “**Brasil e Argentina, cooperação nuclear**”. Disponível em: <http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-e-argentina-cooperacao-nuclear-imp-741243>. Acesso em: 15/01/2016.

FOLHA DE SÃO PAULO. 17/05/1980. Disponível em: <http://acervo.folha.uol.com.br/fsp/1980/05/17/2>. Acesso em: 15/01/2016.

G1. “**Morre embaixador Saraiva Guerreiro, chanceler no governo Figueiredo**”. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/01/morre-embaixador-saraiva-guerreiro-ex-chanceler-do-governo-geisel.html>. Acesso em: 15/01/2016.

G1. “**Morre o general argentino e ex-ditador Jorge Videla**”. Disponível em: <http://g1.globo.com/jornal-da-globo/noticia/2013/05/morre-o-general-argentino-e-ex-ditador-jorge-videla.html>. Acesso em: 13/03/2016

LA NACION. “**Falleció Carlos W. Pastor, el canciller de Videla desde 1978**”. Disponível em: <http://www.lanacion.com.ar/1439864-fallecio-carlos-w-pastor-el-canciller-de-videla-desde-1978>. Acesso em: 15/01/2016.

TERRA. “**¿Quién fue el dictador Jorge Rafael Videla?**”. Disponível em: <http://noticias.terra.com.ar/politica/quien-fue-el-dictador-jorge-rafael-Zidela,6107293b803be310VgnVCM3000009acceb0aRCRD.html>. Acesso em: 13/03/2016.

DISSERTAÇÕES E TESES

KUTCHESFAHANI, Sara Zahra. “Politics & The Bomb: Exploring the Role of Epistemic Communities in Nuclear Non-Proliferation Outcomes”. London: UCL, 2010.

MALLEA, Rodrigo. A questão nuclear na relação argentino-brasileira (1968-1984). 2012. 165f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

SPEKTOR, Matias. “Ruptura e legado: o colapso da cordialidade oficial e a construção da parceria entre o Brasil e a Argentina (1967-1979)”. Brasília: UNB, 2002.

DOCUMENTOS OFICIAIS

Brazil Scope Paper: Implications of the Argentine Visit. 30 nov 1977, Arquivo Azeredo da Silveira, CPDOC. 1974.04.23.

Acordo de Cooperação entre o Governo Da República Federativa do Brasil e o Governo da República Argentina para o Desenvolvimento e a Aplicação dos usos pacíficos da Energia Nuclear. Buenos Aires, 1980. Disponível em:
<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=128442>

GUERREIRO, Ramiro Elysis Saraiva. “**Discurso do Chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro, no Palácio Itamaraty de Brasília, em 15 de março de 1979, ao receber do Embaixador António Azeredo da Silveira o cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores**”. Disponível em:
http://funag.gov.br/chdd/index.php?option=com_content&view=article&id=310%3Aramiro-elysis-saraiva-guerreiro&catid=55%3Aministros&Itemid=92. Acesso em: 15/01/2016.

Protocolo de Cooperação Industrial entre Empresas Nucleares Brasileiras S.A. da República Federativa do Brasil e A Comissão Nacional De Energia Atômica da República Argentina. Buenos Aires, 1980.