

# REVISTA de INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 41 • nº 162  
abril/junho – 2004

## ESTUDOS EM HOMENAGEM A ANNA MARIA VILLELA

**Organização**  
Jorge Fontoura

# Sociedade nacional e relações internacionais: um novo ensaio cooperativo argentino-brasileiro

José Flávio Sombra Saraiva

## Sumário

1. Entre a sociedade nacional e o estado. 2. Por uma nova dimensão societária das relações Argentina-Brasil. 3. Argentina-Brasil: novo marco no relacionamento bilateral. 4. Na direção de um novo consenso Argentina-Brasil: as sociedades nacionais e as causalidades múltiplas. 5. Três problemas na concertação societária argentino-brasileira. 6. À guisa de conclusão: para além de um mero ensaio estratégico.

O presente estudo, escrito em homenagem a Anna Maria Villela, expressa a saudosa lembrança da professora do então Departamento de Relações Internacionais e Ciências Políticas da Universidade de Brasília, de quem tive a honra de ser aluno e com a qual convivi, entre 1978 e 1981, no contexto da formação das primeiras gerações de acadêmicos brasileiros dedicados profissionalmente ao campo atinente às relações internacionais no Brasil.

O texto, que emana de preocupação com o presente das políticas exteriores da região platina da América do Sul, traduz uma certa inclinação pela forma em torno da qual Anna Maria Villela procurou, no passado, abordar os temas internacionais em suas aulas e conferências.

### *1. Entre a sociedade nacional e o estado*

A dimensão societária das relações internacionais chegou tarde aos estudos atinentes às interações entre estados, culturas

e nações. As primeiras gerações de teóricos e historiadores preferiram abordar o poder, a ordem e a desordem bem como o binômio guerra-paz como os temas nobres da nascente disciplina. Tais conceitos permitiam conferir especificidade à nova área, que ensaiava não ser encapsulada, de forma monopólica, pelos cânones tradicionais da ciência política, da diplomacia prática, da história áulica e do tratadismo jurídico.

Em torno desses grandes temas, floresceram, ao longo das décadas posteriores à Grande Guerra (1914-1918), as grandes teorias e os primeiros debates. A obra seminal de Edward Carr sobre o entreguerra viria coroar, no final dos anos 30, o primado das causalidades materiais nas relações internacionais.

Disciplina infante, as relações internacionais – como disciplina acadêmica – caminham para a sua adolescência efervescente. A aproximação do seu centenário, nas décadas que se aproximam, faz-se momento propício para pensar e revisitar o peso das sociedades nacionais na vida internacional. Há ainda uma forte lacuna de conhecimento e método nessa área. Foi preciso que a chamada “escola inglesa” das relações internacionais inaugurasse, com a proposição do conceito de “sociedade internacional”, a via das interações biunívocas entre as formas sociais internas e externas dos Estados e o lastro cultural que viria promover um sentido mais social e cultural à vida internacional. Mas essas discussões, consolidadas nas tradições teóricas advindas dos debates realizados por autores como Martin Wight, Hedley Bull, Herbert Butterfield e Adam Watson, ainda estão abertas e merecem revisão.

A teoria clássica do realismo político nas relações desenvolveu a tese segundo a qual o peso diferenciado dos Estados nas relações internacionais seria definido quase apenas pelos dados materiais. A força do produto interno, a capacidade militar instalada, as plataformas tecnológicas, entre outros fatores, impor-se-iam na identifica-

ção dos Estados dotados de excedentes de poder internacional.

## *2. Por uma nova dimensão societária das relações Argentina-Brasil*

Cabe notar, no entanto, que a mera acumulação dos balanços econômicos e estratégicos clássicos não são suficientes para o escrutínio do peso relativo de certos Estados nas relações internacionais. A história mais recente do sul do continente americano oferece um fabuloso exemplo do quanto as relações internacionais não podem ser mensuradas apenas pela materialidade das armas estocadas ou pelo produto industrial posto em marcha no processo econômico dos Estados.

Não se deve negar que o Brasil e a Argentina, apesar do esforço de retomada gradual da normalidade econômica nos anos de 2003 e 2004, não apresentam um perfil muito elevado nas leituras do realismo clássico das relações internacionais. Basta olhar para os últimos anos para se perceber que o panorama que se divisa não é tão animador. Persiste uma dinâmica de crescimento baixo e descontínuo, instabilidade cambial, juros elevados e sistemática perda do poder aquisitivo do mercado interno. O alto endividamento público aprisiona ambos os países à lógica financeira, deixando-os reféns de movimentos especulativos e turbulências no cenário externo.

Da mesma forma, os setores empresariais nacionais de ambos os países vêm enfrentando problemas graves como a ausência – particularmente no caso argentino, mas também no caso do Brasil – de um projeto autônomo de inserção internacional. As visões de curto prazo desses setores, associadas ao fato de que a base nacional do capitalismo da produção em ambos os países está cada vez mais reduzida, parecem valer ver que esses países não têm condições de encetar um projeto ativo de inserção global.

Por outro lado, deve-se reconhecer que há, no plano da política internacional do

Brasil e da Argentina, uma mudança de qualidade com implicações extraordinárias nas transformações internacionais que se processaram no Cone Sul das Américas a partir de 2003. Pareceria até, ao observador desavisado, que há uma contradição fundamental entre a economia e a política internacional dos dois países. Na economia, permanece a vulnerabilidade. No plano político, os dois países caminham para uma concertação estratégica jamais ocorrida na história da América Latina.

Índices de toda ordem indicam essa mudança de rumo. Exemplos de toda ordem demovem a idéia de que as políticas exteriores dos Estados são apenas a resultante matemática do realismo vulgar que soma produto interno e armas estocadas.

### *3. Argentina-Brasil: novo marco no relacionamento bilateral*

O que está em curso na região austral da América Latina? Um novo padrão nas relações internacionais com profundas implicações teóricas e práticas para a história da região. Em primeiro lugar, as inclinações sul-americanas das políticas exteriores do Brasil e da Argentina fizeram-se presentes, de forma crescente, nos discursos políticos dos novos líderes sub-regionais – Lula e Kirchner – bem como na gestão prática das diplomacias. Em segundo lugar, o Mercosul empreendeu retomada conseqüente ante os novos interesses engendrados, social e politicamente, nas bases das duas sociedades. A Argentina e o Brasil acabavam de renovar, pela via democrática, seus governos nacionais. No Brasil, a oposição alcançava, depois de muito se preparar, o poder nacional. Na Argentina, o menenismo sofria golpe duro com a chegada de Néstor Kirchner à Casa Rosada.

Em terceiro lugar, e mais importante, está o relance mais espetacular dos ventos frescos que sopraram nas relações internacionais do Cone Sul e que modificaria a geografia das Américas. Foi a frente comum,

engendrada pelo Itamaraty e pelo Palácio de San Martín, contra a integração assimétrica do continente. A vitória argentino-brasileira nas negociações resultantes da Reunião de Miami, em meados de novembro de 2003, bem como na Reunião de Buenos Aires de março de 2004, confirmou a tese que a “Alca flexível” conferia mais liberdade aos 34 países membros em assumir diferentes níveis de compromissos. Era um sinal de derrota para a diplomacia norte-americana e para aqueles países latino-americanos, como o México e o Chile, que haviam enveredado em programas de integração mais rígidos com os Estados Unidos.

Os observadores da experiência histórica das relações internacionais da América Latina não nutrem muita surpresa acerca dos novos posicionamentos argentino-brasileiros em relação ao mundo que os rodeia e aos problemas globais. Afinal, não é sequer original o arremeter forças sub-regionais para enfrentar o “gigante do Norte”.

Estudos clássicos como os de Juan Carlos Puig e José Paradiso, na Argentina, bem como de Hélio Jaguaribe, Moniz Bandeira e Amado Cervo, no Brasil, já haviam demonstrado, para períodos históricos anteriores, o mecanismo de formação de consensos no Cone Sul ante ameaças externas à inserção autônoma dos dois grandes Estados da América meridional. Mais recentemente, a dissertação de mestrado de Carlos Eduardo Vidigal e as teses doutorais de Antonio José Barbosa, Luiz Fernando Ligiero e Tânia Pechir Gomes Manzur são elucidativas acerca da construção de tais consensos sub-regionais, mesmo em tempos nos quais não havia exatamente um processo de integração em curso como o Mercosul.

Mas há algo novo no ar. Basta ver os termos do Consenso de Buenos Aires (2003) em relação aos esforços retóricos e práticos vivenciados pelas lideranças políticas em momentos anteriores de aproximação argentino-brasileira. Há uma inédita vontade política dos dois presidentes no sentido do trabalho junto, articulado, de forma cooperati-

va, orientando ações e táticas na mesma direção.

Há, antes de tudo, uma operação diplomática e negocial posta em marcha nas diferentes frentes de negociação, do Conselho de Segurança das Nações Unidas, passando pelas táticas dos corredores da Reunião da OMC em Cancun (2003) aos votos concertados de abstenção na resolução que puniu Cuba na Comissão de Direitos Humanos da ONU (2004). Da mesma forma, a expressa originalidade da Ata de Copacabana (2004), assinada pelos dois presidentes, evidencia esforço inédito de construção de uma concertação estratégica entre os dois países, apesar dos constrangimentos internos de cada país e da vulnerabilidade econômica a que ambos estão submetidos.

#### *4. Na direção de um novo consenso Argentina-Brasil: as sociedades nacionais e as causalidades múltiplas*

A pergunta mais conseqüente para o analista é aquela que evoca as razões em torno das quais esse novo consenso argentino-brasileiro pôde ser estabelecido. O esquema teórico do sistema de causalidades, como lembraria Pierre Renouvin, é útil para averiguar esse momento auspicioso do encontro entre as duas sociedades mais complexas da sub-região platina. As causalidades profundas são várias. Recordá-las se faz necessário para a compreensão do curso comum que alimenta as transformações em marcha, como também para o entendimento da permanência de certos vícios e desconfianças do passado.

Embora nem todas as causalidades a seguir apontadas tenham tido o mesmo peso político na construção do consenso argentino-brasileiro, elas servem de balizadoras para o debate em curso. Ademais, não se pretende estabelecer o peso relativo de cada uma delas uma vez que todas elas atuam em conjunto. Isolar variáveis, nesse caso, não parece ser a melhor operação metodológica para resolver o problema.

A primeira causalidade incide sobre o quadro de expectativas geradas por ambas as sociedades nacionais no processo de escolha dos seus novos mandatários. No caso brasileiro, Lula foi eleito com apenas dois grandes argumentos que balizaram sua chegada ao Palácio do Planalto. Internamente, propunha-se superar o déficit social e trazer uma grande parte dos brasileiros à margem do consumo e da cidadania, para o bem-estar. O número arrasador desses brasileiros, em torno de 30 milhões, era um fato que envergonhava o país.

No plano externo, o Brasil deveria, segundo Lula, atenuar a vulnerabilidade estratégica e econômica posta em marcha, por meio de uma política exterior ativa, capaz de mudar os padrões de ação servil à especulação internacional que advinham do modelo anterior de inserção internacional do país.

Na Argentina, apesar de fatores próprios que justificam dinamicidade e complexidade à chegada de Kirchner à Casa Rosada, não se deve descartar que os dois grandes argumentos da campanha de Lula estavam também na proposta programática de campanha do novo presidente argentino. O programa Fome Zero é um exemplo claro. A idéia de que os argentinos não pagariam pela crise provocada, em parte, pelos especuladores internacionais era outra que combinava com a proposta de Lula de rever o modelo de inserção internacional do Brasil.

Dessa forma, os desafios maiores de ambos os novos presidentes fizeram-se muito próximos se não coincidentes. A plataforma ideológica foi a mesma, antes e depois de assumirem a presidência. Ambos eram contra o Consenso de Washington. Foram eleitos para modificar os padrões das reformas liberais ocorridas não apenas na Argentina e no Brasil, mas na América Latina no seu conjunto, nos anos 90.

Esses elementos comuns facilitaram a aproximação dos dois países. A sociedade argentina olhava o exemplo brasileiro, uma vez que a eleição fora anterior no tempo (ain-

da em fins de 2002), e vice-versa. No Brasil, o grupo político que chegou ao governo em janeiro de 2003 viu, na hipótese de eleição de Menem, uma ameaça ao avanço das novas projeções externas do Brasil. Temia o Brasil uma norte-americanização intensa da Argentina e um forte retrocesso na dimensão estratégica do Mercosul.

A desconfiança em relação a Menem levou a que o grupo do PT no núcleo duro do governo Lula trabalhasse abertamente pela eleição de Kirchner. Mesmo com as reservas do Itamaraty e o receio de certos setores políticos com o alto risco de apoiar um candidato com chances não muito claras de chegar ao poder, Lula convidou o então candidato Kirchner para uma visita que já tinha conotações de visita de novo chefe de Estado, em momento no qual a própria sociedade argentina demonstrava nutrir certas dúvidas acerca do eventual ganhador de um eventual segundo-turno nas eleições presidenciais de 2003.

Uma segunda causalidade advém da sinergia pessoal que foi rapidamente construída entre os dois líderes e desses líderes com as massas populares. Mesmo sem querer apenas reproduzir as noções de carisma político ou de simples apologia do “messianismo”, Lula e Kirchner têm alguns desses traços e fizeram com que a vontade política pessoal se tornasse objetivo de Estado. Produziram ilusões redentoras comuns sobre as possibilidades externas dos dois países. Mas ambos os presidentes compartilharam a capacidade de fazer dessa vontade uma agenda viva, permanente e estratégica.

As diplomacias profissionais, de forma obediente e hierárquica, cumpriram as novas missões. Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães e Marco Aurélio Garcia passaram a operar a formulação da estratégia externa do Brasil. Na Argentina, tem-se a noção de que não há um grupo orgânico como o que se vê em Brasília. Mas percebe-se que há um grau de coordenação nessa matéria que é claramente mantida por Kirchner e poucos assessores. Apesar de pe-

quenas resistências de servidores diplomáticos mais vinculados ideologicamente aos governos anteriores, especialmente à administração Cardoso, a gestão diplomática ganhou os contornos políticos sugeridos pelas campanhas dos dois presidentes eleitos.

Uma terceira relevante causalidade relaciona-se à situação do Mercosul. Sem uma estratégia comum externa bem definida nos anos anteriores à posse dos dois novos presidentes, passando por mais uma das suas crises endêmicas, o Mercosul reencontrou sua identidade com Lula e Kirchner.

A reanimação do Mercosul é certamente um dos elementos mais visíveis da nova concertação argentino-brasileira. Voltou a ser um eixo relevante para a estratégia comum dos dois países. Preencheu um vazio ideológico que existia no final do mandato de Fernando Henrique Cardoso, quando o Mercosul ficou uma forma sem conteúdo, por razões múltiplas e não apenas geradas pelo desinteresse brasileiro em dar mais institucionalização ao processo de integração platina.

A instrumentalização do Mercosul como uma plataforma do agir juntos no cenário internacional já trouxe frutos para as várias iniciativas comuns dos governos Lula e Kirchner. Resolveram, Argentina e Brasil, atuar mais diretamente nas possibilidades de formar um amplo mercado comum na América do Sul envolvendo o Mercosul com a Comunidade Andina. Aceleraram os dois países suas lideranças no Mercosul de forma a tentar garantir, particularmente a partir dos inícios de 2004, a possibilidade de pôr em marcha, dez anos depois das primeiras tratativas, o acordo de livre-comércio entre o Mercosul e a União Européia. Agiram os dois países, de forma clara, na superação dos impasses políticos na Bolívia, garantido a posse do presidente Mesa e descartando um banho de sangue no vizinho sul-americano. O Brasil, com o apoio argentino, monitorou a crise venezuelana em sua fase mais aguda, evitando interven-

ções norte-americanas no encaminhamento do “imbróglio” político em que se metera o presidente Chavez.

### 5. Três problemas na concertação societária argentino-brasileira

Os três fatores anteriores, ao animarem a nova página das relações argentino-brasileiras, são acompanhados por outros fatores menos otimistas para a parceria estratégica que está em formação entre os dois países. Alguns desses problemas já se manifestam e devem ser observados pelo processo decisório na Argentina e no Brasil, tendo em vista o adequado equacionamento antes que se avolumem no tempo.

Em primeiro lugar, há um sentimento que se amplia na sociedade brasileira, em especial em setores mais esclarecidos da opinião pública favoráveis ao governo Lula, de que a Argentina vem sendo mais ousada no sentido da articulação da sua política exterior com a política econômica. A ausência de semelhante equilíbrio entre as duas políticas estaria comprometendo os êxitos da política externa brasileira. As negociações com o FMI, especialmente no capítulo do superávit fiscal, vêm preocupando setores apreensivos com o crescimento econômico no Brasil.

Crescimento negativo e superávit fiscal da ordem de quase 6%, praticamente o dobro do argentino, associado a níveis crescentes de desemprego, vulnerabilizam a política externa do Brasil. O esforço de negociação de interesses comuns na formação de coalizões internacionais como aquelas que deram origem ao G20, no qual ambos os países jogaram papel protagônico, padece diante dos baixos índices de crescimento do Brasil. A tendência, ademais, será de crescimento econômico no Brasil bastante tímido nos próximos anos, bastante inferior ao crescimento mundial previsto e mesmo em relação ao continente latino-americano.

Os negociadores internacionais e os adversários da política internacional do Bra-

sil e da Argentina estão bem informados dessa vulnerabilidade e já a exploram politicamente. A irritação do governo norte-americano em relação à altivez da política externa brasileira já se fez presente em várias ocasiões, como a produção de incidentes que envolvem a Agência Internacional de Energia Atômica e a suposta centrifugação de urânio nos processadores de Rezende além dos níveis previstos pelo TNP e pelos critérios da AIEA.

Em segundo lugar, aparecem pequenas diferenças conceituais na política exterior argentina em relação à brasileira no que tange à reforma do sistema das Nações Unidas. No que se refere ao assento que o Brasil julga natural no Conselho de Segurança dessa instituição, as percepções argentinas sobre esse lugar natural não são as mesmas do Brasil. Ao contrário, o Palácio de San Martín insiste em que o tema deverá ser melhor discutido e que o lugar da Argentina naquele Conselho, como membro-permanente, não está descartado.

Mesmo o gesto brasileiro de convidar um diplomata argentino para ser incluído na delegação do Brasil nos trabalhos como membro não-permanente do Conselho de Segurança, pelo biênio 2004-2005, não surtiu o efeito esperado pelo Itamaraty. Há indícios de que a manobra foi vista por vários setores esclarecidos da Argentina como uma forma de cooptação de valor duvidoso. A tática brasileira de incluir um delegado argentino poderia ser entendida, como de fato o foi por setores diplomáticos daquele país, como uma forma de aliviar as divergências nessa matéria.

*Last but not least*, emergem críticas na Argentina à utilização política, no governo Lula, do instrumento dos financiamentos do BNDES para o apoio à constituição da infra-estrutura sul-americana. O descompasso entre o gesto retórico e a prática dos financiamentos desse grande banco de desenvolvimento brasileiro estaria criando mais embaraços que cooperação na formação da área sul-americana de países.

No fundo, esse problema leva diretamente ao tema da relação entre a boa imagem do Brasil de Lula na região sul-americana e suas reais possibilidades de meios em fazer dessa imagem ação prática cooperativa. Essa é uma tensão que não tem um encaminhamento satisfatório por parte de setores diplomáticos argentinos que vêm no gesto brasileiro uma pretensão arriscada de liderança sul-americana sem meios. Uma incipiente irritação de diplomatas e empresários de países vizinhos do Brasil na América do Sul já haveria chegado aos ouvidos de lideranças políticas em Buenos Aires e passou a ser utilizada na chancelaria argentina como uma arma diplomática contra o Brasil.

#### 6. À guisa de conclusão: para além de um mero ensaio estratégico

Apesar dos elementos de preocupação anteriormente citados, vale a pena seguir o compasso da cooperação em alto nível entre Brasília e Buenos Aires. As sinergias são elevadas no seio das sociedades e nas lideranças políticas. É também certo lembrar que a nova concertação Lula-Kirchner permitiu alguma consistência própria ao projeto estratégico do Mercosul. Isso é original em relação aos ensaios de construção de uma estrutura mais permanente de concertação entre os dois países no passado.

O capital político ainda persiste e está a favor dos consensos e não dos dissensos. Oxalá as diplomacias e as lideranças políticas saibam preservar e ampliar o que já se fez. Seria lamentável ter de recomeçar, depois de um ensaio de concertação, um novo ciclo de desconfianças mútuas e competição improdutiva na América meridional.

As universidades, particularmente nos cursos de graduação e pós-graduação em Relações Internacionais, no Brasil e na Argentina, devem ser parte importante na retroalimentação da concertação que foi iniciada nas novas relações Argentina-Brasil. Ao envolver setores mais ricos e diversificados

das sociedades nacionais, o ensaio estratégico argentino-brasileiro tem todas as condições de ir além do ensaio para se tornar uma estrutura duradoura nas relações internacionais da América Latina.

Se isso vier a acontecer, teremos mudado os rumos da história. E também teremos derrubado a mitologia realista clássica das relações internacionais referida nos primeiros capítulos deste artigo. Nesse caso, estaríamos inaugurando também uma maneira mais rica de ver e analisar as relações internacionais, em torno da qual a força das sociedades domésticas ocupam, com toda sua complexidade, um lugar de destaque.

#### Bibliografia

- BARBOSA, Antonio José. *O parlamento e a política externa do Brasil, 1961-1967*. 2000. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília.
- CERVO, Amado. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *Revista Brasileira de Relações Internacionais*, Brasília, v. 46, n. 2, p. 5-25, 2003.
- \_\_\_\_\_; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Ed. da UnB; Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2001.
- ESCUDE, Carlos. *Realismo periférico: fundamentos para la nueva política exterior Argentina*. Buenos Aires: Planeta, 1992.
- FIGARI, Guillermo Miguel. *Pasado, presente y futuro de la política exterior Argentina*. Buenos Aires: Editor Latinoamericano, 1993.
- MANZUR, Tânia Pechir Gomes. *Opinião pública e política exterior nos governos Jânio Quadros e João Goulart (1961-1964)*. 2001. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília.
- MIRANDA, Roberto Alfredo. Argentina: autonomía en tiempos de crisis. *Relaciones Internacionales*, [S. l.], v. 12, n. 24, p. 127-140, 2003.
- PARADISO, José. *Debates y trayectorias de la política exterior Argentina*. Buenos Aires: Planeta Argentina, 1993.
- PUIG, Juan Carlos. La política exterior Argentina: incongruencia epidérmica y coherencia estructural. In: PUIG, Juan Carlos et al. *América Latina: políticas exteriores comparadas*. Buenos Aires: Editor Latinoamericano, 1984.

RENOUVIN, Pierre. *Histoire des relations internationales*. Paris: Hachette, 1994.

SARAIVA, José Flávio S. A política exterior de Lula: o desafio africano. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 45, n. 2, p. 5-25, 2002.

\_\_\_\_\_. (Org.). *Foreign policy and political regime*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2003.

\_\_\_\_\_. *Relações internacionais: dois séculos de história*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2001. 2 v.

SOUTO MAIOR, Luiz A. P. Desafios de uma política externa assertiva. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 46, n. 1, p. 12-38, 2003.

VIDIGAL, Carlos Eduardo. *Integração Brasil-Argentina: o primeiro ensaio (1950-1962)*. 2000. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília.