

## UMA SISTEMATIZAÇÃO DE VARIÁVEIS RELACIONANDO TRANSIÇÃO DE REGIME POLÍTICO E POLÍTICA EXTERNA: COMPARANDO AS REDEMOCRATIZAÇÕES ARGENTINA E BRASILEIRA

*A Systematization of Variables connecting Regime Transition and Foreign Policy: comparing the democratization processes in Argentina and Brazil*

Gabriel Fernandino <sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, MG, Brasil. **E-mail:** [gabrielfernandino@gmail.com](mailto:gabrielfernandino@gmail.com) **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-1573-2875>.

Recebido em: 10 nov. 2021 | Aceito em: 18 jun. 2022.

## RESUMO

Neste artigo, relacionamos Transição de Regime Político & Política Externa, realizando um estudo de caso comparado acerca das redemocratizações argentina e brasileira, no marco temporal de 1979 a 1990. Valendo-nos de teorias de referência da Transição de Regime, assim como de pressupostos do Realismo Neoclássico, elaboramos um quadro não-exaustivo que sistematiza variáveis explicativas da transição à democracia, em relação a efeitos possíveis em política externa. O nosso estudo foi realizado por meio da técnica da revisão de literatura e de documentos, em uma abordagem de cunho qualitativo, e com inferências produzidas por meio de comparação transversal e longitudinal. Na análise comparada, trabalhando com algumas das variáveis organizadas no nosso quadro, concluímos que o modelo de transição é variável necessária, embora não suficiente, para explicar a formulação da política externa.

**Palavras-chave:** Brasil, Política Externa, Transição de regime político.

## ABSTRACT

In this article, we relate Political Regime Transition & Foreign Policy, carrying out a comparative case study about the democratization in Argentina and in Brazil, from 1979 to 1990. Referring to well-established theories of Regime Transition, as well as to assumptions of Neoclassical Realism, we propose a non-exhausting framework that systematizes explanatory variables of the transition to democracy, in relation to possible effects in foreign policy. Our study was carried out by means of literature and documents review, in a qualitative approach, and with inferences produced through cross-case and longitudinal comparisons. We conclude from the case study that the transition model is a necessary variable, although not sufficient, to explain the production of the foreign policy.

**Keywords:** Brazil, Foreign Policy, Regime transition.

## INTRODUÇÃO

As redemocratizações argentina e brasileira, ocorridas formal e efetivamente ao longo da década de 1980, compuseram uma ampla amostra de países, sobretudo latino-americanos, africanos e sul-europeus que realizaram um movimento de trânsito à democracia, uma vez findados seus regimes autoritários.

A passagem ao regime democrático, no caso argentino, ocorreu subitamente, naquilo conhecido por transição por colapso, com a derrota do país na Guerra das Malvinas, 1982, em uma conjuntura interna de crise de legitimidade, instabilidade econômica e divisões internas na cúpula do aparelho militar (O'Donnell, Schmitter e Whitehead 1998; Klaveren 1990). Foi dessa maneira que, em dezembro 1983, estando o governo militar obrigado a convocar eleições, o Estado argentino retornou formalmente ao regime democrático, após Raúl Alfonsín derrotar o candidato peronista Ítalo Lúder.

Já o processo de redemocratização brasileiro se deu notadamente de maneira mais gradual (Fausto, 1995) na denominada transição por transação. Movimentações ainda no governo Geisel – como as tentativas de retaliação e de condenação às torturas gestadas sob seu governo e governos anteriores, bem como o início da suspensão da censura à imprensa, e a convocação das eleições legislativas de 1974 – já indicavam um processo de abertura à democracia. Na esteira histórica, outros destacados episódios alimentaram o processo, como a declaração da Anistia Política, assinada por Figueiredo em agosto de 1979, as eleições indiretas de 1982, o emblemático movimento *Diretas Já!*, ocorrido em 1984 e, marcadamente, a culminação da inauguração do governo do civil José Sarney em março de 1985.

No que compete à evolução da política externa na redemocratização dos Estados argentino e brasileiro, há certa tendência ao entendimento de que as mudanças no regime argentino implicaram sensíveis rupturas na lógica da política externa; entretanto, no caso brasileiro, haveria um contraste menos marcante entre a política externa impulsionada sob o regime autoritário e aquela do princípio do período democrático (Klaveren, 1990; Fausto, 1995). Contudo, se, inicialmente, pode parecer intuitiva a conclusão de que uma alteração tão profunda quanto a troca regime político implicaria efeitos sobre a política externa de um Estado, há também argumentações a favor de uma especificidade, politização (Belém Lopes, 2011) e/ou insulamento, da política externa frente à política doméstica (Lobell, Ripsman e Taliaferro, 2009; Mainwaring e Pérez-liñán, 2005, 2013; Stoner e Mcfaul, 2013). Assim, é justificada a análise dessa modalidade de política específica, em um cenário de alteração brusca das conjunturas doméstica e internacional, como ocorrido ao longo das transições de regime argentina e brasileira da década de 1980.

Nosso artigo foi engendrado a partir da pergunta de pesquisa *o modelo de transição de regime explicaria a mudança ou continuidade na política externa do primeiro governo democrático imediatamente subsequente à transição?* Para tanto, por meio de análises qualitativas, em estudos de caso e comparativo, neste trabalho buscamos pensar a transição política como uma variável explicativa para a evolução da política externa em Argentina e Brasil ao longo da década de 1980. Para tanto, considerando as peculiaridades de cada caso, valemo-nos da teoria de política externa da escola do Realismo Neoclássico, assim como da literatura consagrada em transição de regimes políticos

Os estudos realizados neste artigo são tratados através da técnica da revisão de literatura e de documentos, em uma abordagem de cunho qualitativo, e com inferências produzidas por meio de comparação transversal e longitudinal. Já operacionalização da análise ocorreu em dois momentos. Primeiramente, em um estudo longitudinal, foram analisadas as evoluções das transições e das políticas externas, em seus processos e resultantes, isoladamente em cada caso, em uma versão mais extensa deste trabalho. Na sequência, em comparação *cross-case*, reunimos e pesamos as semelhanças e divergências entre os dois processos

De maneira geral, matizando esses entendimentos de uma plena continuidade da política externa brasileira e de quebra completa no caso argentino, a partir do marco teórico adotado, o caminho percorrido culminou na conclusão de que o modelo de transição é uma variável necessária, contudo não suficiente para explicar a formulação da política externa no período aqui delimitado. Mesmo que a transição por transação, caso brasileiro, pareça implicar maior grau de permanência do modelo de política externa, enquanto a transição por colapso, caso argentino, ocasionaria uma maior quebra, a ausência de dados empíricos, ou mesmo de uma maior amostra de estudos de caso em base qualitativa, não permitiu corroborar a hipótese. De todo modo, o modelo de transição política, pelo potencial heurístico, parece ser capaz de promover análise parcimoniosa, produzindo inferências que podem vir a ser complementadas pelos resultados de outras pesquisas em política externa.

### SUCINTAS CONSIDERAÇÕES SOBRE TRANSIÇÃO DE REGIMES E POLÍTICA EXTERNA

O tema da transição política, no marco do debate acerca da derrocada de regimes autoritários no ocidente ao final do século XX, são tratados no contexto da terceira onda democrática. De acordo com Huntington (1994), uma onda de democratização seria um conjunto de transições de regimes não democráticos para regimes democráticos, ocorridas em um período específico, e que ultrapasse significativamente o número de transições no sentido oposto. Desse modo, a partir da definição, o autor identifica três ondas globais – 1828-1926, 1943-1962, e 1974-1991 – sem definir, porém, o que seria um período específico, e sem tampouco prover regras operacionais concretas.

A transição política, conforme aqui entendida, seria o intervalo existente entre dois distintos regimes políticos, de tal maneira que a transição especificamente à democracia se trataria do movimento de dissolução de um regime autoritário, concomitantemente ao estabelecimento de alguma forma de democracia (O'Donnell *et al.* 1998). Os autores ressaltam ainda a importância de se distinguir democratização do Estado e democratização do regime, já que enquanto o primeiro dos processos diz respeito especificamente às instituições, o segundo se refere às relações entre as instituições estatais e a sociedade civil.

A partir da definição, cabe elucidar que, para O'Donnell *et al.* (1998), liberalização não necessariamente implicaria democratização. Afinal, liberalização diria respeito a uma abertura de espaços de negociação, geralmente *top-down* sem que a disputa de poder seja posta ao centro dos debates. Mainwaring (2005) complementa que, embora normalmente as negociações sejam inauguradas pelos detentores do poder, esses atores não podem controlar completa e plenamente o processo. Muitas vezes o processo de liberalização pode vir a gerar consequências perversas às lideranças destituídas, como no caso da condenação e punição das antigas lideranças militares, ocorrida nos Estados onde houve justiça de transição.

Dahl (1997) chama atenção para o cenário de prolongadas disputas de interesse, onde as principais forças políticas, sociais e religiosas, concluem que os custos de uma extinção mútua

seriam bastante superiores àqueles da tolerância comum, sustentada no modelo democrático. Assim, mesmo que na transição à democracia muitos dos atores envolvidos possam não desejar um desfecho democrático, percebe-se, muitas vezes relutantemente, a maior otimização de ganhos, através desse modelo cooperativo de interação social. Essa acomodação de interesses, entretanto, não implicaria a ausência de custos. Uma vez assentados os interesses dos grupos com maior poder de barganha, e juridicamente formalizada a alteração de regime político, novas dificuldades podem se apresentar – entendendo que todas as transições à democracia são negociadas, seja com representantes do regime anterior ou com forças que buscam constituir o novo sistema.

Przeworski (1994) acrescenta que os conflitos inerentes à transição se dão tanto entre oponentes e defensores do regime autoritário, quanto entre os próprios democratas. O'Donnell (1998) esclarece o ponto ao distinguir quatro atores políticos: os *linha-dura* e os *reformistas*, no interior do bloco autoritário, e os *moderados* e *radicais* na oposição; nesse entendimento a emancipação só poderia acontecer após certas articulações e acomodações das preferências das quatro alas, com uma relevância destacada à equalização dos interesses dos reformistas e dos moderados.

Martins (1998) fornece uma importante distinção entre *transição* e *transformação*. Segundo o autor, a transição introduziria mudanças *no* regime enquanto a transformação seria marcada por mudanças *de* regime. A primeira dessas se dividiria ainda em transições contínuas e descontínuas, relativamente à habilidade das elites dirigentes na condução de situações críticas. Na descontínua, seria fornecida a possibilidade de (1) o regime resolver a crise firmando compromissos ou aumentando o grau de coerção; ou de (2) o regime não superar a instabilidade e colapsar, como ocorrido no caso Argentino. Em contrapartida, na transição contínua se formariam grupos políticos limitados, e uma série de fases sucessivas e contraditórias de mudança e de conservação, como no caso brasileiro.

Mainwaring e Pérez-Liñán (2005, 2013) elaboraram um arranjo teórico, sustentado por uma ampla base empírica e pelos avanços da literatura de transição, que busca explicar a mudança de regimes latinos a partir do sistema de atores envolvidos no processo. Esses atores dispõem de diferentes tipos de recursos políticos – capacidades humanas e materiais, ou até mesmo vantagens institucionais – que podem ser mobilizados na competição pelo poder. O foco se volta, portanto, aos atores detentores de mais poder, uma vez que suas ações têm impacto mais direto nos regimes do que aqueles comportamentos das massas.

Posto que fatores de ordem cultural ou estrutural poderiam afetar a formação das preferências dos atores, embora sem a capacidade de determiná-las, a teoria de Mainwaring e Pérez-Liñán (2013) repousa e se define entre as abordagens estruturais e as abordagens da agência – entendendo que a primeira dessas sustentaria análises de longo prazo, enquanto as abordagens no nível da agência tratariam mais especificamente das explicações de curto prazo. Ademais, no caso específico da região da América Latina, como não deixam de notar os autores,

o ambiente político regional aparece como uma parte importante da explicação sobre a ocorrência da onda de democratização. Ainda que fatores internacionais raramente determinem a transição para a democracia, esses conduzem significativamente as possibilidades (Fernández e Nohlen 1991; Belém Lopes, 2002; Mainwaring e Pérez-Liñán 2005).

Finalmente, em entendimento afim, Stoner e McFaul (2013), parecem realizar um salto teórico que alimentaria satisfatoriamente o entendimento de nexos domésticos-internacionais. Os autores definem três *fatores domésticos*, com implicações diretas em política externa, subestimados no campo da transitologia. Primeiramente, contrapondo o entendimento clássico da dominância das elites no processo de transição (O'Donnell *et al.* 1998), os autores valorizam e demonstram a importância das *massas*. As mobilizações de massa precederiam as elites nos casos de sucesso – notando que processos de democratização abortados geralmente foram aqueles conduzidos por elites. Em segundo lugar, a literatura teria desconsiderado as organizações civis locais, referidas pelos autores como *indigenous civil society organizations*. Finalmente, existiria certa marginalização da relevância da mídia independente e das tecnologias de comunicação, presentes geralmente nos casos de sucesso e ausente naqueles de insucesso. Quanto aos *fatores externos*, diretamente relacionados aos internos, Stoner e McFaul (2013) demonstram como na maioria dos casos de sucesso de transição analisados, grupos locais receberam algum tipo de treinamento de atores internacionais nos anos que sucederam a mudança de regime. Assim, ainda que não tenham organizado diretamente movimentos de massa, atores externos teriam provido suporte técnico para o estabelecimento de uma estrutura democrática. Em segundo lugar, as ideias sobre democracia teriam contribuído ao conteúdo das novas instituições democráticas. Um terceiro fator, novamente no tocante à mídia, seria o apoio de atores internacionais na quebra da dependência para com os meios de informação controlados pelo Estado, e o concomitante suporte à mídia independente.

A política externa, sendo considerada por excelência uma dentre as diversas políticas públicas do Estado (Lafer, 2007; Lima, 2000), de maneira geral, parece gozar da peculiaridade de não estar submetida ao mesmo controle democrático da população, como no caso das demais políticas públicas. Trabalhando com os liames entre política externa e democracia, Belém Lopes (2012), afirma que variadas fórmulas têm sido testadas para a adequação entre política externa e a condição democrática, ainda que as dificuldades para tal sejam, ainda, consideráveis. A despeito dos obstáculos para a harmonização entre regime democrático e política externa, autor defende que falar em política externa democrática deixou de ser uma inadequação fática como no princípio do século passado.

Sensível a tais alterações, a política externa pode ser entendida como uma *policy* dependente das decisões políticas de um Estado, ou seja, uma variável dependente das alterações do sistema político (Fernández e Nohlen, 1991). Nesse sentido, ao convocar variáveis em ambas as esferas dos ambientes externo e interno de um Estado, a escola de pensamento do Realismo Neoclássico nos permitir uma leitura compreensiva da formulação da política externa em momentos de transição política.

## UMA BREVE APRESENTAÇÃO DA ESCOLA DE POLÍTICA EXTERNA DO REALISMO NEOCLÁSSICO

Os primeiros esforços concretos de sistematização da escola do Realismo Neoclássico são atribuídos às reflexões do autor Gideon Rose, empreendidas em *Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy* (1998). No texto, Rose busca nomear, diferenciar e delimitar uma abordagem para análise em política externa que vinha sendo formada de maneira difusa e assistemática. O autor identifica determinados estudos que se localizariam nesta mesma abordagem por trabalharem com a variável independente do poder relativo ante um apanhado de variáveis intervenientes – como a percepção dos líderes e as estruturas internas do Estado –, entendendo, como coloca Zakaria (1991), que a mais potente e generalizável característica do Estado nas Relações Internacionais é a sua posição relativa no sistema internacional.

Ao contemplar variáveis de ordem interna e externa, Rose (1998) justifica a nomenclatura da teoria no entendimento: ela é *realista* por considerar que a política externa de um Estado é definida, sobretudo pelas suas capacidades relativas de poder material; ao mesmo tempo, porém, o impacto dessas capacidades é indireto, sendo traduzido em variáveis no nível da unidade, portanto, a teoria é também *neoclássica*.

Incorporando, portanto, traços de ambas as vertentes do Realismo Clássico quanto do Neorealismo, o Realismo Neoclássico, doravante RNC, vem atestar que países com semelhantes capacidades materiais, porém distintas estruturas organizacionais internas, não tenderiam necessariamente aos mesmos cursos de ação; da mesma maneira, semelhantes estruturas domésticas não garantiriam a adoção das mesmas estratégias em termos de política externa. Ao entender que a política externa de um Estado é conformada por fatores de ordem doméstica (variável interveniente), cuja existência se relaciona a incentivos sistêmicos (variável explicativa), o RNC se diferencia substancialmente tanto das teorias clássicas de política interna, *innenpolitik*, quanto das escolas do realismo defensivo e ofensivo.

Lobell (2009) vem defender que uma aparente falta de parcimônia do RNC, ao considerar elementos de ordem doméstica e sistêmica, seria plenamente compensada pelo ganho de capacidade heurística e preditiva. Ademais, a escola aspira superar as distinções entre uma teoria de política externa, que explica diferentes comportamentos em contextos similares, e uma teoria de política internacional, voltada para a explicação de comportamentos semelhantes em função de contextos distintos. Assim, enquanto as variáveis independentes mostrariam *como* os Estados se comportam, dizendo respeito a esse entendimento de política internacional, as variáveis intervenientes explicariam *o motivo* pelo qual, em determinados momentos, Estados adotam comportamentos diferentes do esperado.

Não haveria, segundo Rose, uma imediata ou perfeita transmissão entre condições materiais e comportamento de política externa, já que a escolha e implementação de política são realizadas em grande medida pelas percepções dos líderes políticos e/ou elites políticas sobre o poder relativo (ROSE 1998), como no caso da transição política. Assim, o RNC se volta às narrativas

que traçam como o poder material relativo é traduzido no comportamento dos tomadores de decisão – cuja essência é uma resposta aos impulsos dos ambientes externo e das demandas do contexto doméstico. Simultaneamente, em se tratando de uma abordagem multifacetada, entende-se que o desenho institucional do Estado influencia diretamente na formulação e execução da política externa, já que o aparelho governamental necessita barganhar com outros atores domésticos para implementar suas escolhas políticas (Lobell, 2009).

Considerando que tanto no RNC como nas considerações sobre transição de regimes que aqui mobilizamos os elementos internos e externos aos Estados são pertinentes, na próxima seção buscaremos sistematizar de modo não-exaustivo variáveis independentes, como explicação para a transição de regime, e possíveis efeitos em política externa. Bebendo tanto nas fontes do RNC quanto da transitologia, organizamos elementos sem a intenção de esgotar todas as variáveis independentes encontradas na literatura, tampouco sem nos deter em todas aquelas trazidas, postas as limitações espaciais deste artigo. Dessa forma, preferimos proceder com uma avaliação teórica e estudo de caso mais superficiais, em prol de uma maior contribuição a futuros trabalhos que se interessem em se valer da organização elaborada, aprofundando reflexões sobre aquelas variáveis que sejam mais relevantes aos objetivos de cada pesquisa.

### SISTEMATIZANDO TRANSIÇÃO DE REGIMES E O REALISMO NEOCLÁSSICO EM UM QUADRO DE VARIÁVEIS

A política externa, como indicado, pode ser entendida como uma variável dependente das alterações do sistema político que geralmente se distingue das demais formas de política pública ao adotar uma medida mais qualitativa nas suas análises. Ao mesmo tempo, se por um lado seria intuitivo concluir que uma mudança tão brusca quanto a alteração de regime teria efeitos sobre a política externa de um país, há também a defesa de uma especificidade, ou insulamento, da política externa frente à política doméstica (Lobell, Ripsman, Taliaferro, 2009; Mainwaring, Pérez-Liñán, 2005, 2013; Stoner e Mcfaul, 2013). Desse modo, como no caso do RNC, existem esforços de síntese e de compreensão dessa aparente contradição entre política externa e política doméstica, bem como de casos específicos, como naquela da transição.

Considerado, assim, os fatores domésticos e externos caros tanto à teoria de transitologia quanto ao RNC, encontradas na literatura específica aqui abordada, elaboramos um quadro com algumas das principais variáveis independentes, como explicação para a transição à democracia ou manutenção do regime não democrático. Uma vez selecionadas as variáveis e as mais recorrentes modalidades de *proxy* e de indicador, quando existentes, buscou-se pensar alguns dos seus possíveis efeitos na política externa. Pressupondo que vários desses efeitos (1) não são necessários, (2) não são os únicos possíveis, (3) e podem ocorrer relativamente a mais de uma das variáveis independentes selecionadas, buscou-se sugerir, de maneira simplificada, *uma possível organização da investigação científica sobre uma específica dimensão das relações entre transição e política externa*.

O quadro elaborado, além de servir aos propósitos da presente pesquisa é, portanto, uma tentativa de orientar, de maneira generalizada e não exaustiva, análises qualitativas sobre a transição política para a democracia, preocupadas em considerar a interação entre forças domésticas e influências internacionais, e suas possíveis consequências em política externa. Reforça-se que, como demonstrado nos dois casos estudados, Argentina e Brasil, ainda que algumas das variáveis consagradas na literatura específica possam vir a ser abordadas de maneira quantitativa, o quadro foi desenvolvido com a intenção de atender à modalidade de pesquisa qualitativa.

Mainwaring e Pérez-Liñán (2005) ressaltam a possibilidade de heterogeneidade temporal causal, ou seja, que as variáveis escolhidas podem ter efeitos diferentes antes e depois da transição; Stoner e McFaul (2013), em lógica convergente, salientam que as variáveis por eles definidas não dizem respeito às dinâmicas causais da consolidação que pode vir a suceder na transição. Desse modo, escolhe-se trabalhar variáveis explicativas da transição e seus possíveis efeitos na pauta de política externa naquilo entendido como um momento específico dentro da transição política, ou seja, o último governo autoritário e o primeiro democrático, em cada caso<sup>2</sup>.

**Quadro 1 - Transição à democracia e possíveis efeitos em política externa**

Variável	Proxy	Indicador	Alguns possíveis efeitos em política externa
Modernização	Nível de desenvolvimento econômico	PIB per capita, IDH, e índices de preço ao consumidor <sup>3</sup>	Variação comercial internacional, através da alteração das demandas de consumo interno; Alteração no grau de visibilidade internacional
Alteração na organização social	Realocação da estrutura de classe	Porcentagem da força de trabalho na indústria	Variação no grau de interesse ou de permeabilidade da população civil na política externa; Realocação da estrutura de liderança em política externa
Contexto político regional	Expansão da democracia em determinada região em um período de tempo específico	Número de democracias e semidemocracias na região	Adesão a instituições internacionais; Fortalecimento/inauguração de acordos; Alterações nas relações com parceiros convencionais; Inauguração de novas relações no campo diplomático; Alteração da relação com os EUA; Realocação da estrutura de liderança em política externa
Participação em organizações internacionais regionais nas quais a maioria dos membros sejam considerados democracias ou semidemocracias	-	Número e conteúdo das filiações e participações	Fortalecimento/inauguração de acordos; Inauguração de novas relações no campo diplomático

<sup>2</sup> Como explicitado na sequência, prezando pela proporcionalidade temporal do estudo comparado, preferiu-se adotar para o caso argentino um marco que compreendesse dois governos militares e um democrático.

<sup>3</sup> Como, por exemplo, o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), e o indicador deflator implícito do Produto Interno Bruto.

Sanções internacionais	-	Número de conteúdo das sanções internacionais sofridas ao longo do tempo	Alterações nas relações com parceiros convencionais; inauguração de novas relações no campo diplomático; Alteração da relação com os EUA; Variação nas relações comerciais internacionais; Alteração no grau de visibilidade internacional
Intervenções diretas de outros Estados (EUA, destacadamente), Instituições Internacionais e coalizões internacionais	-	Número e conteúdo das intervenções internacionais ao longo do tempo	Realocação da estrutura de liderança em política externa; Alteração no grau de visibilidade internacional
Existência de grupos domésticos reformistas	-	Relevância interna, e inclinações dos grupos (democráticos, semidemocráticos ou autoritários)	Realocação da estrutura de liderança em política externa; Alteração no grau de visibilidade internacional
Opinião pública	Principais canais de comunicação	Inclinação política e conteúdo das informações publicadas pelas principais mídias ao longo do tempo	Alterações nas relações com parceiros convencionais; Inauguração de novas relações no campo diplomático; Variação no grau de interesse ou de permeabilidade da população civil na política externa
Treinamento pró-democracia oferecido por atores internacionais	-	Número e magnitude dos seminários e conferências; assistência na gestão do processo eleitoral; suporte diplomático; financiamento de <i>think tanks</i>	Alterações nas relações com parceiros convencionais; Inauguração de novas relações no campo diplomático; Variação no grau de interesse ou de permeabilidade da população civil na política externa; Realocação da estrutura de liderança em política externa
Existência de recurso natural abundante	-	Recurso abundante, relevante na composição do PIB.	Alteração da relação com os EUA; Variação nas relações comerciais internacionais; Fortalecimento/inauguração de acordos
Existência de mídia independente	-	Número e alcance de canais de comunicação não controlados pelo governo; Presença de mídia internacional independente	Variação no grau de interesse ou de permeabilidade da população civil na política externa; Alteração no grau de visibilidade internacional
Mobilizações de rua ( <i>mass movements</i> )	-	Número e magnitude das manifestações de rua ocorridas em determinado período	Variação no grau de interesse ou de permeabilidade da população civil na política externa; Alteração no grau de visibilidade internacional; Realocação da estrutura de liderança em política externa

Fonte: elaboração própria

Seguindo a abordagem de Stoner e McFaul (2013), buscou-se agrupar elementos que contemplassem não somente o nível das elites, mas que considerassem também a possibilidade

de ações independentes da população civil, como no caso dos *mass movements*, ou mesmo da ação institucionalizada civil. Já no que diz respeito aos possíveis efeitos em política externa, ressalta-se que as variações nas relações comerciais internacionais, compreendem alterações verificáveis na pauta comercial, em termos da intensidade de trocas. No caso da variação no grau de interesse ou de permeabilidade da população civil na política externa, a verificação desse efeito, ainda que mais imprecisa, poderia ocorrer através da análise qualitativa dos canais de comunicação oficiais entre as chancelarias e a população civil, ou mesmo através da consulta ou realização de pesquisas de opinião sobre o interesse e envolvimento da população civil nos temas de política externa.

No que diz respeito ao impacto da opinião pública, fundamenta-se a organização dos efeitos a partir da tese de Franco (2008), segundo a qual as manifestações da opinião pública através da imprensa não determinam, mas formam um importante componente dentre aqueles necessários para as decisões políticas, sobretudo nos processos de democratização. Nesse sentido, haveria, para a autora, uma grande preocupação das lideranças para com as repercussões das suas decisões de política externa junto à opinião pública. Finalmente, entende-se que possibilidade de diferentes variáveis explicativas gerarem efeitos coincidentes em política externa não impossibilitaria uma análise qualitativa dos efeitos da transição sobre essa modalidade de política, mas sim qualificaria a multicausalidade do processo de transição, defendido na literatura com considerável grau de consenso desde os trabalhos de O'Donnel *et al.* (1998).

### **POLÍTICAS EXTERNAS ARGENTINA E BRASILEIRA EM COMPARAÇÃO: ACOMODAÇÕES E DESCONTINUIDADES DE FIGUEIREDO A SARNEY (1979-1990) & CONTINUIDADES E QUEBRAS DE GALTIERI A ALFONSÍN (1981-1989)**

Realizou-se uma análise comparada qualitativa da política externa na transição da Argentina e do Brasil, com utilização do Quadro 1., no marco temporal dos últimos anos de governo militar em cada país, até o fim da primeira gestão de cada governo democrático. Para Argentina, o marco proposto compreendeu de 22 de dezembro de 1981, com a posse de Leopoldo Galtieri, até 8 de julho de 1989, quando se finalizou a gestão de Raúl Alfonsín. No caso brasileiro, foi considerado o período compreendido entre 15 de março de 1979, posse de João Figueiredo, até 15 de março de 1990, quando termina o mandato de José Sarney. Partindo da proposta inicial de estudar a evolução da política externa entre o princípio da última gestão militar até o fim do primeiro mandato democrático de cada caso, deparou-se com a desproporcionalidade temporal do estudo comparado – já que, enquanto o último governo militar brasileiro se inicia em 1979 com Figueiredo, a última gestão militar argentina, com Reynaldo Bignone, só viria a começar em 1982. Ademais, sendo a Guerra da Malvinas um evento essencial ao entendimento da transição argentina (Fausto, 1995; O'Donnel, *et al.* 1998; Przeworski, 1994), fez-se necessário contemplar o governo de Galtieri, sob o qual se desenrolou o conflito. Dessa maneira, preferiu-se adotar para o caso argentino um marco que compreendesse dois governos militares e um democrático.

Além do levantamento de bibliografias dedicadas aos temas da transição de regime e da política externa no período e nos casos estudados, foram analisados: documentos produzidos a partir dos acordos internacionais aqui citados; comunicados e pareceres oficiais sobre política externa, emitidos pelo Ministério Brasileiro das Relações Exteriores, sobre a política externa brasileira de 1979 a 1990, e pelo *Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina*, sobre a política externa nacional entre 1981 e 1989; registros de viagens, visitas presidenciais e reuniões internacionais dos governantes, ocorridos desde a primeira visita de Figueiredo à Argentina, em 1980, até 1990; discursos ligados às pautas de política externa proferidos pelos governantes e chanceleres entre 1979 e 1990; reportagens de jornais relativas ao período compreendido no marco temporal. O extenso levantamento de conteúdo foi compilado neste artigo que se volta às principais informações e conclusões e que representa apenas parte da análise realizada.

Apesar da alteração do quadro de lideranças políticas na Argentina após o colapso do regime, existem defesas no sentido de que as diretrizes centrais da política externa do final do Processo de Reorganização Nacional teriam permanecido no governo de Alfonsín (Cisneros e Escudé, 2000; Merke e Tokatlian, 2014), de maneira semelhante à suposta continuidade da política externa de Sarney, uma vez consumada a transição por transação no Brasil. A argumentação da permanência da lógica de inserção internacional argentina está fundamentada em fatores como a expertise burocrática da chancelaria nacional, as condições dos ambientes regional e internacional do momento, e as preferências de atores com alto poder de barganha, como, por exemplo, o empresariado nacional. Ainda segundo essa defesa, os crônicos enfrentamentos entre os principais atores do ambiente doméstico também teriam impedido uma reorientação de fato da política externa.

Pressupondo que episódio da crise nas Malvinas foi um tema de política externa com impacto direto na lógica da transição argentina (Klaveren 1990; Mainwaring, Pérez-Liñán 2013; O'donnell *et al.* 1998; Przeworski 1994), opiniões que sustentam uma continuidade dessa modalidade de política, após a transição, ressalvam que o conflito foi um evento errático e isolado, que não poderia, por si só, caracterizar uma completa alteração de eixo. Dessa forma, a condenação manifesta pelo governo Alfonsín às práticas bélicas nas disputas territoriais, seria coerente com o histórico de longa data da chancelaria argentina, assim como com o discurso pacifista que já vinha sendo resgatado e estabilizado por Bignone. Vidigal (2007) complementa que teria havido uma reorientação da política externa com a entrada de Alfonsín; tal reorientação, porém, teria ocorrido mais em termos de ênfase do que da sua natureza propriamente dita, o que explicaria, por exemplo, a manutenção, e mesmo o estreitamento, dos laços com o Brasil.

No caso da defesa de que teria havido descontinuidade ou quebra na política externa argentina do período analisado (Merke e Tokatlian, 2014), pondera-se, inicialmente ao marco temporal aqui delimitado, o caráter ambíguo do governo de Galtieri – que em certos momentos se afastou do movimento dos não alinhados, se aproximando de Washington, enquanto em outras ocasiões fez o movimento oposto. Sucedido pelo interstício Bignone, uma nova orientação teria

sido sugerida, sendo de fato consumada sob Alfonsín, e indicada sobretudo através da solução do conflito do Canal de Beagle com o Chile, da aproximação ao sul global, e do repúdio realizado às intervenções estadunidenses na América Central.

Em entendimento ligeiramente diferente, é ainda possível concluir que o giro realizado a partir de 1983 na Argentina gerou uma inserção internacional inconsistente, não traduzida em posturas efetivas; além disso, tampouco as aspirações iniciais de Alfonsín teriam sido consumadas, tendo em vista que, mesmo com a austeridade, não foi gerado um cenário econômico nacional atraente aos investidores (Cisneros e Escudé, 2000). Uma conclusão semelhante pode ser traçada com relação ao Brasil, tendo em vista que, a despeito da coerência para com a política de Figueiredo de (1) inserção internacional, voltada mais acentuadamente ao sul global; (2) de busca da estabilidade financeira através de mecanismos internacionais; (3) e de políticas de contenção da economia, as medidas de estabilidade econômica e as articulações com instituições financeiras internacionais, mobilizadas sob Sarney, não atingiram o resultado esperado (Côrtes, 2010).

De maneira mais ampla, para Vidigal (2007), o que houve no caso brasileiro foi uma transição sem mudança sensível do eixo de política externa. Mesmo no que diz respeito à dimensão da cooperação entre os governos Alfonsín e Sarney, o autor afirma ter se tratado de uma resultante das aproximações travadas ainda sob o governo militar, e não uma alteração de eixo da democracia recém-inaugurada. Pela mesma razão, Fernández e Nohlan (1991) reforçam que não haveria necessariamente uma relação causal entre as redemocratizações e o impulso nas parcerias bilaterais entre os dois países.

Vidigal (2007) considera outras variáveis, ao complementar que esse processo de cooperação, inicialmente cultivado sob os governos autoritários, ganhou fôlego frente à conjuntura econômica adversa das décadas 1980, à dimensão de segurança regional despertada após o conflito nas Malvinas, e à crise na América Central. Klaveren (1990) parece acomodar em seu argumento boa parte das ressalvas encontradas na literatura com relação à continuidade da política externa brasileira em Sarney, ao afirmar que essa pauta teria se mantido coerente, em uma lógica de equilíbrio dinâmico. Para o autor, rupturas pontuais como, por exemplo, para com os EUA, teriam sido posteriormente estabilizadas tanto em razão do alto grau de consenso interno sobre política externa, quanto em função da relativa autonomia da chancelaria do Itamaraty.

Sem negar a continuidade do modelo de inserção internacional brasileiro ao longo do primeiro governo democrático, certas particularidades devem ser ainda observadas, como a abordagem dos temas ambientais e de direitos humanos, que deixam de ser concebidos no âmbito exclusivo da jurisdição interna (Côrtes, 2010); a adoção mais enfática de um discurso de denúncia das disparidades entre o norte e o sul globais; o uso mais sistemático da diplomacia presidencial e a busca de novos parceiros comerciais (Côrtes, 2010); e o aumento do espaço de manifestação da sociedade civil sobre temas de política externa (Franco, 2008).

No que diz respeito ao último desses pontos, especialmente sob o governo Figueiredo, gestado em um cenário de crises econômicas e de legitimidade governativa, temas de política externa passam a ser discutidos pela sociedade de maneira mais enfática, com maior permeabilidade de grupos de pressão e da opinião pública veiculada por jornais (Franco, 2008). Por outro lado, elementos como o insulamento burocrático da chancelaria nacional e a permanência de lideranças após a redemocratização (Klaveren, 1990; Mainwaring, 2005), parecem ter minimizado o impacto direto da população civil na relativa continuidade da política externa sob Sarney.

O formato da inserção internacional brasileira ocorreu diferentemente da maneira argentina. A vulnerabilidade econômica conjuntural gerada pela falência de México e Argentina, paradoxalmente, proporcionou mais poder de barganha ao Brasil, no âmbito institucional internacional, frente ao temor de um efeito dominó de moratória das dívidas nacionais (Franco, 2008) – o que explicaria, por exemplo, o crédito de 1.2 bilhão de dólares concedido pelos EUA ao Brasil, no ano de 1982. Côrtes (2010) afirma que o legado de maior êxito e mais duradouro da política externa do governo Sarney se tratou do projeto de integração com a Argentina. Segundo o ator, as propostas integracionistas entre Brasil e Argentina encontram boa acolhida na gestão de Alfonsín, que governava um país em uma situação ainda mais frágil do que a brasileira; com Buenos Aires isolada da Comunidade Europeia e dos EUA, em razão do episódio nas Malvinas, o Brasil surgiu com um parceiro oportuno.

Como notado no conteúdo dos acordos assinados, bem como no comportamento dos países em âmbito institucional internacional, um ponto em comum no modelo de inserção internacional em Argentina e Brasil é que, com a mudança de regime, um dos objetivos básicos passa a ser o da utilização da política externa para a consolidação da democracia (Klaveren, 1990). Tal traço foi observado em âmbito regional, em uma ambiência latino-americana de promoção da democracia, marcada pela euforia de uma integração que resguardasse os interesses soberanos e a integridade territorial da região. Ademais, como sustentam Merke e Tokatlian (2014), a política externa foi diretamente influenciada pelo modelo de desenvolvimento adotado, com ambos os países combinando concomitantemente abertura econômica e medidas de controle inflacionário – como, por exemplo, os planos *Austral* e *Primavera* na Argentina, e os planos *Cruzado* I e II e *Verão* no Brasil.

Destacadamente, com a distensão da Guerra Fria, a formulação da política externa dos dois países passa a se orientar por uma lógica norte-sul, assumindo uma posição ligeiramente mais ativa frente aos EUA, além de se voltarem marcadamente para os temas do seu contexto regional. Além de se tratar de um momento de amadurecimento e estabilização das relações com os EUA, frente ao aumento do protecionismo comercial do oeste europeu, os dois países também adotaram a mesma estratégia de busca de novos parceiros comerciais, como China, URSS e países do Leste da Europa.

Para Saraiva e Tedesco (2001), com o relaxamento político que precedeu a superação definitiva da bipolaridade da Guerra Fria, os valores da democracia e da economia de mercado se fortaleceram, gerando efeitos sobre o papel exercido pelos EUA na nova ordem; nesse contexto, espaços para estruturação de distintas percepções dos formuladores de política externa na Argentina e no Brasil foram gerados. Assim, ainda no que tange às semelhanças, após a redemocratização, a despeito de discordâncias pontuais, ambos os Estados mantiveram relações amistosas com os EUA – após a Argentina reatar os laços que haviam sido rompidos em razão das tensões projetadas pelo conflito das Malvinas. Ao mesmo tempo, como sinalizado, os dois países adotaram um discurso de autonomia dos países latino-americanos e de condenação e denúncia das práticas intervencionistas estadunidenses.

Ora defendendo o interesse dos países do sul global em âmbitos como o do Grupo de Apoio à Contadora e da UNCTAD, ora se mostrando simpáticos às políticas estadunidenses, parece que as diversas dificuldades encontradas por Argentina e Brasil, como aquelas de cunho econômico, fizeram com que as chancelarias nacionais moderassem seus posicionamentos. Os percalços advindos da instabilidade interna explicariam, por exemplo, a manifestação marginal dos dois países contra o bloqueio econômico imposto por Washington à Nicarágua, no ano de 1985.

Ainda com relação aos EUA, Mainwaring e Pérez-Liñán (2013) ressaltam que, entendido que a onda de democratização latina aconteceu simultaneamente a uma intensa política externa do EUA de promoção da democracia, explicações para a transição política e para a alteração do desenho da política externa dos países da América Latina podem confundir os efeitos do contexto regional com aqueles da política estadunidense *per se*. Conforme concebem os autores, dentre as cinco possíveis maneiras da interferência de outros Estados em uma transição<sup>4</sup>, tratando aqui especificamente de ações empreendidas pelos EUA, verifica-se ter ocorrido em ambos os casos argentino e brasileiro tanto a dissuasão moral e as afirmações e ações simbólicas, quanto a aplicação de sanções ou outras medidas de repúdio, por exemplo, no caso argentino, a condenação formal à entrada de Galtieri nas Malvinas e, no Brasil, o financiamento de organizações não governamentais e agências pró-democracia (Martins, 1998).

No que diz respeito à conservação de Forças Armadas minimamente eficientes para a manutenção da soberania estatal – pressupondo que seja incoerente um governante implementar ações que diminuam a capacidade de defesa da nação (Przeworski, 1994) –, ambos Argentina e Brasil encontraram dificuldades na redução imediata do poder dos seus militares ao longo do primeiro governo democrático. No caso brasileiro, em razão do caráter negociado da transição, parte da elite militar permanece como uma parcela relativamente importante na correlação de forças internas; da mesma maneira, na Argentina, a despeito da transição por colapso e dos esforços iniciais imprimidos no sentido de fazer cumprir a justiça de transição, a ala militar mais

---

<sup>4</sup> (1) dissuasão moral sobre os cursos de ação dos atores domésticos; (2) afirmações e ações simbólicas que possam vir a empoderar, encorajar, ou intimidar atores; (3) sanções contragovernos; (4) conspirações contra governos; (5) ou mesmo ações militares que destituam o governo, instalando um novo regime.

moderada cresceu em influência, na medida em que (1) o governo Alfonsín perdeu popularidade pelo aprofundamento da crise econômica interna; (2) e que fracassaram as tentativas de amotinação da ala militar mais radical. Nesse sentido, a modificação do papel interno das Forças Armadas na Argentina e no Brasil redemocratizados, bem como a adoção de novas políticas econômicas e de gestão nuclear, são elementos essenciais na análise da aproximação cooperativa entre os dois países, até então sensivelmente rivais (Saraiva e Tedesco, 2001).

Já no que diz respeito a divergências e dessemelhanças em política externa, no período estudado, a Argentina parece ter adotado um comportamento mais ativo em política externa frente a temas como a crise da América Central, se aproximando do Movimento dos Não-Alinhados, e estabelecendo relações específicas com países europeus como Itália e Espanha; enquanto o Brasil, porém, demonstrou um perfil mais passivo em vários desses temas, tendendo, por sua vez, a adotar posicionamentos mais incisivos em assuntos de economia internacional (Klaveren, 1990). Exemplos do argumento podem ser encontrados na adoção de posturas mais flexíveis no GATT, como na redução das tarifas de importações em 1988, enquanto ocorria um pioneiro fortalecimento de relações comerciais com a China e com o continente africano, com notável proatividade do lado brasileiro (Côrtes, 2010). Saraiva e Tedesco (2001) complementam que, enquanto Argentina teria redefinido bruscamente seus conceitos de soberania e de interesse nacional, o Brasil teria sido menos radical na recomposição das suas ideias e inclinações em política externa.

No que diz respeito às ressalvas com relação à construção do entendimento entre os dois países, Gardini (2006) defende que o acordo tripartite de Itaipu (1979) parece não ter ocasionado um giro para uma relação essencialmente amistosa, já que, ainda que o evento marque o princípio de uma nova relação, a disputa não era a única razão das fricções entre Argentina e Brasil.

Portanto, o autor discorda que um evento único, independentemente da sua relevância, possa reverter de maneira completa todo um passado social e político de longa data. Assim, a visita presidencial de Figueiredo à Argentina (1980) deveria também ser considerada um dos elementos que sinalizam a confirmação de um novo curso das relações argentino-brasileiras, justamente pela natureza do seu legado, que compreendeu a adoção de diversos acordos e a criação de grupos temáticos. Somente uma combinação entre elementos como o acordo tripartite de 1979, as reuniões presidenciais de 1980, e os comportamentos durante a Guerra das Malvinas, poderiam explicar as amistosas relações bilaterais entre Argentina e Brasil ao longo da década de 1980 (GARDINI 2006).

Fernández e Nohlan (1991) questionam uma vinculação presunçosa entre redemocratização e modernização da política externa, apresentando certas considerações. Em primeiro lugar, ao longo da transição, o sistema político, por se encontrar em um processo de reforma, pode gerar um alto grau de incerteza com relação aos objetivos nacionais, o que pode vir a enrijecer ou automatizar o processo de tomada de decisões em política externa. Destarte, a despeito da radical alteração da correlação de forças internas após a transição, uma suposta

continuidade da lógica do modelo de inserção argentino, no que diz respeito ao objetivo gestado no período militar de aproximação ao Brasil, poderia ser interpretado como um enrijecimento da pauta – sobretudo quando uma realidade latino-americana de crise econômica e de carência burocrática estrutural, que se soma ao instável movimento de transição por colapso do regime militar.

Fernández e Nohlan (1991) ainda acrescentam que, apesar do local especial ocupado pelas burocracias nacionais de política externa, os corpos diplomáticos não estariam completamente alheios às habituais deficiências da administração pública latino-americana, que não foram superadas com a redemocratização. Mesmo no caso brasileiro, onde haveria um suposto insulamento burocrático da sua chancelaria frente às outras burocracias nacionais – ou mesmo um comportamento mais propositor quando comparado à burocracia argentina – tratar-se-ia de um órgão também sujeito a essas deficiências administrativas, que não necessariamente se superam com alterações de regime ou do arranjo de lideranças.

Relacionada ao tema do insulamento ou afastamento das burocracias de política externa, outra possível vinculação com o fenômeno da redemocratização, como indicado anteriormente, é a emergência de manifestações da opinião pública sobre temas de política externa, ventiladas através da imprensa (Franco, 2008). Para a autora, ainda que seja impreciso atribuir à opinião pública e especialmente à imprensa um papel determinante na tomada de decisões nas pautas de política externa, as pressões populares manifestadas, em conjunto com outros fatores, certamente afetam o ambiente decisório.

A semelhante posição relativa ocupada por Argentina e Brasil enquanto países latino-americanos, auxiliaria na explicação dos comportamentos afins dos dois países, conforme pressupostos dos RNC, verificados na aproximação com a periferia do globo e no suporte concedido aos Grupos de Apoio e Rio – salvaguardadas exceções e episódio erráticos, como a reputação beligerante que a Argentina conquistara após a invasão nas Malvinas, ao impactar no comportamento dos Estados.

Contudo, como explica Gideon Rose (1998), países com posição relativa e capacidades materiais similares, porém com distintas estruturas organizacionais internas, não tenderiam necessariamente aos mesmos cursos de ação. Da mesma forma, estruturas domésticas parecidas não garantiriam a adoção das mesmas estratégias em política externa. Essa ressalva, quando articulada ao diferente modelo de transição de cada caso, permite entender, no período analisado, o contraste entre uma política argentina marcada por traumas e quebras, e uma política externa brasileira definida por acomodações e ligeiras descontinuidades. Em outros termos, se a escola do RNC adota explicações multinível para a formulação da política externa, onde os incentivos sistêmicos, variáveis independentes, mostram *como* os Estados se comportam – e o ambiente doméstico, com suas variáveis intervenientes, explicita *porque* determinados comportamentos são adotados –, as diferentes correlações das forças internas na transição em Argentina e Brasil compõem a explicação das semelhanças e dessemelhanças em política externa.

Ainda que no Brasil também houvesse tensão entre as clivagens políticas, na Argentina esse atrito escalou ao ponto de reestruturar de maneira mais radical a acomodação das elites; alguns dos exemplos dessa alteração crítica são encontrados no processo de julgamento dos militares, iniciado logo que formalizado o novo regime, na presidência do partido radical, que rompeu com um afastamento de dezessete anos do poder, ou mesmo na alteração da postura da igreja católica para com o regime.

Importando para o RNC as preferências normativas dos atores políticos (ROSE, 1998), o curso de ação desses atores se basearia em uma dupla estratégia, de um lado gerando respostas aos impulsos do ambiente externo, e de outro reagindo às demandas do contexto doméstico. Sob esse prisma, no caso brasileiro, o maior nível de coesão das elites interveio na relação entre as avaliações sobre ameaças e oportunidades, refletindo-se na manutenção da maioria das diretrizes de política externa mesmo sob o governo Sarney. As ligeiras alterações verificadas nesse governo, como a abertura de novas parcerias internacionais e a manifestação mais clara de contrariedade ao intervencionismo estadunidense, podem ser assim interpretadas como uma resposta aos impulsos do ambiente externo, filtrados pela relativa estabilidade das elites no âmbito doméstico.

Como defende o Realismo Neoclássico, mesmo verificado maior continuidade na política externa brasileira, as alterações em maior ou menor medida na formulação dessa pauta são inevitáveis, posto que não há transmissão imediata entre política externa e capacidades materiais. A escolha e a implementação da política nos três governos militares e dois governos democráticos aqui analisados foram, segundo essa perspectiva (Rose, 1998), impactadas pelas percepções dos líderes e das elites políticas sobre o poder relativo. Dessa forma, fatores como, por exemplo, a afinidade pessoal de Figueiredo para com a Argentina, em conjunto com outros elementos de ordem interna e externa, pode ter influenciado na aproximação entre os dois países – que se consumaria simbolicamente no marco da série de acordos iniciados com a visita do mandatário brasileiro a Buenos Aires em 1980.

**Quadro 2. Síntese comparativa entre Argentina (1981-89) e Brasil (1979-90)**

<b>Temas comparados</b>	<b>Argentina</b>	<b>Brasil</b>
<i>Orientação da política externa em termos de economia e geopolítica</i>	Orientação geopolítica prevalece sobre orientação econômica	Orientação econômica prevalece sobre orientação geopolítica
<i>Tendência do comportamento adotado em temas de economia internacional</i>	Adoção de comportamento menos ativo na pauta	Adoção de comportamento mais ativo na pauta
<i>Tendência do comportamento adotados em temas ligados ao Movimento dos Não-Alinhados e à crise na América Latina</i>	Adoção de comportamento mais ativo na pauta	Adoção de comportamento menos ativo na pauta
<i>Situação do quadro de lideranças políticas no primeiro governo democrático</i>	Menor permanência de lideranças políticas do regime autoritário, em razão de fatores como modelo de transição, julgamento dos militares, e ascensão da UCR	Maior permanência de lideranças políticas do regime autoritário – inclusive de parte da elite militar, caracterizada por uma maior coesão interna

<i>Tendência geral da política externa no primeiro governo democrático</i>	Relativa permanência das diretrizes centrais da política externa de longa data, rompendo com a tendência beligerante do final do regime autoritário, com tendência ao uso da política externa para a consolidação da democracia	Relativa permanência das diretrizes centrais da política externa do final do regime autoritário, com tendência ao uso da política externa para a consolidação da democracia
<i>Modelo de transição</i>	Transição por colapso, transição descontínua – Crise das Malvinas	Transição negociada, transição contínua – Abertura Política
<i>Estabilidade da Chancelaria Nacional em cada país</i>	Relativa estabilidade – Expertise interna	Maior estabilidade – Expertise interna e maior grau de autonomia ou de insulamento
<i>Relação com os EUA ao princípio do primeiro governo democrático, comparativamente ao período autoritário de cada país (comparação longitudinal)</i>	Permanência relativa do posicionamento mais ativo frente aos EUA no princípio do governo Alfonsín, voltando-se marcadamente para os temas do contexto regional – sobretudo em razão das tensões diplomática geradas nas Malvinas	Adoção de um posicionamento ligeiramente mais ativo frente aos EUA, voltando-se para os temas do contexto regional e para busca de novos parceiros comerciais
<i>Principais resultantes na esfera partidária ao longo da transição</i>	Perda de legitimidade tanto da extrema direita militar quanto da esquerda revolucionária, projeção da UCR e posterior fortalecimento do PJ	Restabelecimento do pluripartidarismo em 1979, partidos retirados da clandestinidade, e criação de novas legendas
<i>Situação econômica no governo democrático</i>	Recessão econômica ligeiramente mais profunda, com crises hiperinflacionárias em 1985, 1988 e 1990, e planos econômicos frustrados	Recessão econômica, e planos econômicos frustrados
<i>Situação dos atores voltados para defesa associada da democracia e dos direitos humanos</i>	Aumento da relevância e do poder de barganha desses atores, com a repercussão da divulgação dos dados sobre a violência praticada na Argentina	Menor fortalecimento desses atores por razões como: modelo negociado de transição, permanência de parcela da elite no poder, Anistia de 1979, e pouco acesso aos registros das violações cometidas

Fonte: elaboração própria

Finalmente, em análise que de certo modo sumariza as linhas gerais das argumentações aqui apresentadas sobre o tema das relações entre os dois países, ao analisar o histórico das relações argentino-brasileiras, Vidigal (2007) conclui que seis forças explicam o processo de construção do entendimento ao longo da década de 1980: (1) a percepção da necessidade de integração regional, a partir das experiências das negociações sobre a Bacia do Prata; (2) a tomada de consciência das diplomacias nacionais dos valores e dos entendimentos que prejudicavam a relação, ao promoverem a rivalidade entre os dois Estados; (3) o destacado desenvolvimento econômico do Brasil e as reações de Buenos Aires; (4) a evolução errática do processo político interno argentino; (5) a compreensão dos limites representados pelas estruturas hegemônicas de poder em áreas como finanças e tecnologia nuclear; (6) e as discussões e os questionamentos

acerca da segurança regional, promovidos pela experiência nas Malvinas. Os seis pontos são úteis por organizam e sintetizam pontos em comum dos argumentos apresentados, ressaltando um conjunto de variáveis internas e externas, de cunho identitário e gerencial que explicam linhas de continuidade e descontinuidade da inserção internacional de um Estado.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao nos valer tanto da escola de política externa do Realismo Neoclássico quanto de autores clássicos ligados à transição de regimes, deparamo-nos com uma abundância de variáveis pertinentes ao estudo da relação entre transição política e política externa. Desse modo, dadas as limitações espaciais de um artigo científico, preferimos não problematizar todas variáveis que mobilizamos (como modernização e alteração na organização), focando-nos em determinados elementos relativamente ao nosso objeto de estudo. Concomitantemente, de modo deliberado, optamos por fornecer tal montante de variáveis no quadro 1 a fim de que futuros trabalhos voltados à temática possam se beneficiar do esquema e aprofundar os elementos mais relevantes aos seus objetivos de pesquisa.

Da mesma forma, enfatizamos que nosso quadro é apenas uma proposta de organização não-exaustiva, voltada sobretudo a autores estrangeiros de referência, e que, portanto, poderia incorporar diversas outras variáveis dependentes e independentes. Nesse sentido, nosso esquema poderia ser desenvolvido a partir de importantes contribuições de brasileiros como Saraiva (2003), obra editada pelo Instituto Brasileiro de Relações Internacionais sobre política externa e regime político.

Dessarte, como resultado das nossas escolhas metodológicas, ainda que não haja um aprofundamento dos temas e tampouco uma mobilização de todas as variáveis na nossa análise comparada, estamos contribuindo com o estado da arte com um modelo de organização replicável e que pode ser aperfeiçoado em futuras análises, relativamente aos objetivos de pesquisa ou a outras fontes bibliográficas de referência.

Por outra parte, pressupondo que investigações científicas sobre as transições políticas em Argentina e Brasil não se encerram em respostas únicas (Fausto 1995; O'Donnell 1998), concluímos que a comparação realizada entre os dois modelos contribui com a literatura especializada no tocante às possíveis correlações entre transição política e política externa, através da interação entre fatores de ordem doméstica e internacional. O RNC, embora seja menos utilizado atualmente na academia, ao considerar essas variáveis intervenientes de ordem doméstica que impactam na tradução dos incentivos internacionais em política externa, parece fornecer o aparato necessário para abordar de maneira relacional os temas da transição de regime e da política externa. Nesse sentido, as relações entre essa escola de política externa e o fenômeno das transições de regime ainda precisa ser pormenorizado e mais bem desenvolvido do ponto de vista teórico – sobretudo no que se refere a ideia de *mudança* em política externa, pressupondo haver gradientes nesta, como continuidades, giro e ajustes

Mesmo considerando as distintas lógicas da evolução do processo político em Argentina e Brasil, o percurso analítico que desenvolvemos no presente trabalho indica que o modelo de transição é uma variável necessária, embora não suficiente para explicar a formulação da política externa no marco temporal delimitado. Ademais, em conformidade com o *mainstream* historiográfico da atualidade, os esforços envidados permitiram matizar os entendimentos de uma plena continuidade da política externa brasileira e de quebra completa no caso argentino. Desse modo, ainda que a transição por transação pareça implicar maior grau de permanência do modelo de política externa *ex ante*, enquanto a transição por colapso ocasionaria uma quebra mais perceptível, a ausência de dados empíricos, ou mesmo de uma maior amostra de estudos de caso em base qualitativa, não permitem corroborar a hipótese.

Entretanto, o modelo de transição política, devido ao seu potencial heurístico, pode responder ao imperativo de uma análise parcimoniosa, bem como pode vir a auxiliar na formulação de inferências que, posteriormente, podem ser alavancadas ou complementadas pelos resultados de outras pesquisas em política externa em base quantitativa. Além disso, no caso desta pesquisa, a decomposição da transição em termos das suas possíveis causas, permitiu fundamentar a análise e uso de outras relevantes variáveis como, por exemplo, o contexto político regional. Como demonstrado em Mainwaring e Pérez-Liñán (2005 2013), o ambiente político regional é importante parte da explicação sobre a democratização, ficando entendido que fatores internacionais podem interferir nas condições da transição. Assim, reforça-se que, ainda que variáveis de ordem externa raramente determinem a transição para a democracia, esses conduzem significativamente suas possibilidades. Neste tocante, futuras análises poderiam se beneficiar dos pertinentes trabalhos de Belém Lopes (2011, 2012, 2020), acerca das relações entre democracia e política externa – cujas principais considerações poderiam vir a ser incorporadas no quadro que propomos.

No que diz respeito aos atores envolvidos no processo de redemocratização, ainda que constrangidos por estruturas institucionais, esse parecem ser atores-chave para e na compreensão da transição política – pressupondo haver cálculos sobre os custos de tolerância e de repressão dos oponentes. Em razão dos diferentes tipos de recursos políticos que podem ser mobilizados na competição pelo poder, os presidentes, partidos, militares, ONGs, movimentos organizados e outros Estados gozam de destaque. Especificamente no tocante ao nosso estudo qualitativo, as transições em Argentina e Brasil seriam mais satisfatoriamente explicadas pelo comprometimento normativo dos atores mais relevantes, do que por variáveis como o nível de desenvolvimento local, estrutura de classe, renda, e cultura política.

Embora no período analisado temas de política externa tenham passado a ser discutidos pela sociedade de maneira mais enfática, ressalta-se ainda que a baixa permeabilidade da política externa à população civil parece ser um traço comum aos dois casos. Ainda que consideremos eventos como as greves nacionais, o movimento *Diretas Já!*, e a criação da CONADEP, as preferências normativas das elites foram os elementos mais assertivos no desenrolar de ambas as transições de regime. Mesmo no caso da nova correlação de forças da Argentina após a transição,

sequenciada pelos julgamentos dos militares, as elites nacionais tiveram mais impacto no modelo de transição do que as mobilizações de massa. Tais elementos, já que superficialmente analisados no nosso texto, apresentam-se como potenciais nichos de futuros aprofundamentos.

Em suma, mobilizando um modelo ainda preambular de organização de variáveis para realização de uma análise comparada concisa, nosso artigo é uma tentativa de proporcionar (i.) um ponto de partida para sínteses teóricas em ciência política voltadas ao estudo dos nexos doméstico-internacionais, bem como (ii.) um direcionamento para outras análises qualitativas, cujo objetivo seja o de estudar a transição política para a democracia e suas possíveis consequências em política externa.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Belém Lopes, D.E. (2012). 'Política externa democrática: oxímoro, quimera ou tendência?', *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 27(80), pp.185-252.

Belém Lopes, D.E. (2011). 'A política externa brasileira e a "circunstância democrática": do silêncio respeitoso à politização ruidosa', *Revista Brasileira de Política Internacional*, 54(1), pp.67-86.

Belém Lopes, D.E. (2020). 'De-westernization, democratization, disconnection: the emergence of Brazil's post-diplomatic foreign policy', *Global affairs*, v. 6, pp. 1-18.

Cisneros, A.; Escudé, C. (2000). *Historia de las Relaciones Exteriores Argentinas*. [online]. Disponível em: <http://www.argentina-rree.com/historia.htm>. [Acesso em: 25 Jan. 2022]

Côrtes, O. (2010). *A Política externa do Governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia*. Brasília: FUNAG.

Dahl, R. (1997). *Poliarquia: Participação e Oposição*. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo.

Fausto, B (1995). *História do Brasil*. São Paulo: EdUSP.

Fernández, M; Nohlen, D. (1991). *Democratización y política exterior. análisis comparado en torno a tres casos: Argentina, Brasil y Uruguay*. Universidad de Chile: Instituto de Estudios Internacionales.

Franco, G. (2008). *A política externa do Governo Figueiredo: a abertura democrática e o debate na imprensa – O Brasil e os Estados Unidos, o Terceiro Mundo e o Eixo Regional*. Instituto de Relações Internacionais, UNB. 2008.

Gardini, G. (2006). 'Making Sense of Rapprochement between Argentina and Brazil, 1979-1982'. *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 80, pp. 57-71.

Huntington, S. (1994). *A Terceira Onda: Democratização no Final do Século XX*. Editora Ática.

Klaveren, A. (1990). 'Democratización y política exterior: el acercamiento entre Argentina y Brasil'. *Affers Internacionais*. 18. pp. 13-44.

Lafer, C. (2007). 'Novas variações sobre a política externa', *O Estado de S. Paulo*, 20.12.2009, p.A2.

Lima, M. R. S. (2000) 'Instituições democráticas e Política Exterior', *Contexto internacional*, 22 (2), pp. 265-303.

Lobell, E; Ripsman M; Taliaferro W. (2009). *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*. Cambridge University Press.

Mainwaring, S.; Pérez-Liñán, A. (2013). *Democracies and dictatorships in Latin America: emergence, survival, and fall*. Cambridge University Press.

Mainwaring, S.; Pérez-Liñán, A. (2005). 'Latin American Democratization since 1978: democratic transitions, breakdowns and erosions'. In: Mainwaring; Hagopian. *The Third Wave of Democratization in Latin America*. Cambridge U. Press. pp. 32-111.

Merke, F.; Tokatlian, J. (2014). 'Instituciones y actores de la política exterior como política pública'. in Acuña C. *Dilemas del Estado argentino: Política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores. pp. 97- 189.

Martins, L. (1998) "A 'liberalização' do regime autoritário no Brasil" in Ó'Donnell; Schmitter P; Whitehead L. *Transiciones desde un gobierno autoritario*. América Latina. Buenos Aires: Paidós. pp. 124-298.

Ó'Donnell G.; Schmitter P; Whitehead L. (1998). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. América Latina. Buenos Aires: Paidós.

Przeworski, A. (1994). *Democracia e Mercado: reformas política e econômicas no Leste Europeu e na América Latina*". Rio de Janeiro: Dumará distribuidora.

Rose, G. (1998). *Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Saraiva, M. G.; Tedesco, L. (2001). 'Argentina e Brasil: políticas exteriores comparadas depois da Guerra Fria'. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 44 (2), pp.126-150.

Saraiva, J.F.S. (ed.) (2003). *Foreign Policy and Political Regime*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais.

Stoner, K.; McFaul, M. (2013). *Transition to democracy: a comparative perspective*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Vidigal, C. (2007). *Relações Brasil-Argentina: a construção do entendimento (1962-1986)*. Tese, UNB.

Zakaria, F. (1991). 'Realism and Domestic Politics: A Review Essay. *International Security*'. Cornell University Press. 17 (1), pp. 112 -233.