

## A ARGENTINA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NOS GOVERNOS FHC E LULA DA SILVA

*Argentina in brazilian foreign policy in the governments FHC and Lula da Silva*

*Adriane Gomes Fernandes de Almeida<sup>1</sup>*

### **Introdução**

Brasil e Argentina possuem uma trajetória de relação bastante densa em diversas áreas: ciência e tecnologia, defesa, política externa, cultura e economia. A importância e a recorrência da cooperação coexistem com momentos de rivalidade e a persistência da desconfiança em relação ao outro. Questões como disputas geopolíticas, a busca pela preponderância política na América do Sul, o maior ou menor afastamento em relação aos Estados Unidos e a assimetria no crescimento econômico são elementos tão presentes na história da relação bilateral quanto os esforços de cooperação.

A trajetória da relação entre Brasil e Argentina já foi abordada a partir dos mais variados focos: a construção histórica da rivalidade (WINAND, 2015), a ótica das relações de poder no Cone Sul (MELLO, 1996), a aproximação na área nuclear (KUPCHAN, 2010) e a busca pela autonomia (GIACCAGLIA, 2009). No entanto, uma abordagem que pode ser mais explorada refere-se a um tipo de análise de política externa que Doty (1993) denomina “perguntas-como” (“how-questions”, no original). Para a autora, análises centradas no “como” – ao invés do “por que” – examinam a produção dos significados e, assim, expõem melhor o contexto em que os sujeitos, objetos e interpretações foram socialmente construídos e em que certas práticas tornaram-se possíveis. Com base na perspectiva teórica de Doty, entende-se que uma das possibilidades de se compreender a relação Brasil-Argentina é analisando como esta se apresenta na estratégia de inserção internacional de determinado governo dos países, na medida em que articula o projeto político e de poder de um governo com os desafios e oportunidades que o âmbito internacional oferece para a sua consecução.

Desse modo, o objetivo central deste trabalho se baseia na seguinte questão: como a relação com a Argentina foi abordada nas estratégias de inserção internacional de política externa dos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Lula da Silva? Com base na revisão da bibliografia acadêmica sobre o assunto, este

---

<sup>1</sup> Mestranda em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP). Bolsista pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista, Campus de Franca. Membro do Observatório de Política Exterior (OPEX), vinculado ao Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES). Email: [drica.gfalmeida@gmail.com](mailto:drica.gfalmeida@gmail.com).

artigo apresenta, na primeira parte, a contextualização histórica que antecede a gestão FHC. A segunda e terceira partes analisam a política externa dos governos Cardoso e Lula, respectivamente, realizando o diálogo entre estratégia de inserção internacional e como esta se manifestou nas relações Brasil-Argentina. Por fim, apresenta-se a conclusão.

### **Precedentes históricos: governos Collor de Melo e Itamar Franco**

Para entendermos a estratégia de inserção internacional do governo FHC, é importante ter em mente o contexto político-econômico, doméstico e internacional, que o antecedeu. Embora marcos temporais como o início e o fim de uma década não tenham um significado inerente, o começo dos anos 1990 é reconhecido pelo surgimento e término de importantes processos históricos, dos quais são exemplos: o fim da Guerra Fria, a consolidação da supremacia política, econômica e militar dos EUA e a emergência dos denominados “novos temas” na agenda da política internacional. Na América do Sul, esse momento histórico foi marcado por dois fenômenos de modo particular: o esgotamento do modelo político-econômico desenvolvimentista, baseado na substituição de importações, e a adesão ao modelo político neoliberal, voltado para a abertura de mercados e diminuição do papel do Estado na vida social de modo geral (HIRST; PINHEIRO, 1995).

No contexto regional, Brasil e Argentina representam dois dos principais casos de grandes mudanças na política externa, decorrentes, em parte, desses eventos. Arbilla (2000) defende que, na Argentina, as transformações ocorreram juntamente com uma alteração do quadro conceitual utilizado na formulação e tomada de decisão em política externa que, no governo Menem, correspondeu ao “diagnóstico da centralidade das relações com o Primeiro Mundo [...] e a conseqüente necessidade de promover uma perfeita sintonia entre a agenda externa do país e aquela do ocidente desenvolvido” (ARBILLA, 2000, p. 339).

Nesse contexto, a agenda de política externa foi baseada em uma visão do sistema internacional caracterizado pelo avanço do processo de globalização, da liderança dos EUA decorrente do fim da Guerra Fria e pela primazia dos paradigmas da democracia liberal e da economia de mercado (BUSSO et. al., 2012). Segundo Diamint (2012), a partir dessa perspectiva a principal diretriz da política externa foi a busca pela confiança e credibilidade no plano internacional. Cervo (2000) contextualiza essa orientação nos fundamentos do “realismo periférico”, conceito criado teórico argentino Carlos Escudé, cujos princípios eram o alinhamento aos interesses estadunidenses e a tomada de decisões com base na realização de cálculos de custos e benefícios, evitando ao máximo entrar em confronto com a grande potência, com o objetivo de obter vantagens econômicas a partir dessa posição política.

Já o projeto político do governo brasileiro, liderado pelo presidente Fernando Collor de Melo, era baseado no conceito-chave de “modernização”, que definia “como principal tarefa da política externa a inserção competitiva do Brasil no núcleo dinâmico da política mundial” (ARBILLA, 2000, p. 339). O maior objetivo do governo seria distanciar o país da noção de terceiro mundo e de autossuficiência do modelo desenvolvimentista, juntamente com a adesão à ideia do liberalismo e das regras definidas pelos países desenvolvidos.

Para Raúl Bernal-Meza (2002, p. 38), havia três grandes expectativas em política externa no início da gestão de Collor: “atualizar a agenda internacional do país; construir uma nova agenda prioritária e não conflitiva com os Estados Unidos e reduzir o perfil “terceiomundista”. Nesse momento inicial do governo, o autor identifica dois principais objetivos-cenários da política externa brasileira, sendo que o país enfrentou problemas em ambos. Primeiramente, na relação com os EUA, na questão do estabelecimento da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e nas negociações no âmbito comercial, sobre a exportação de produtos brasileiros. Em segundo lugar, com a Argentina, no que tange às diferenças “nas políticas de segurança, nas interpretações sobre a ordem mundial e nas respectivas relações com os Estados Unidos” (2002, p. 40).

Apesar das divergências no campo político, a primeira metade da década de 1990 testemunhou o fortalecimento da aproximação, a partir da cooperação em dois âmbitos principais: o econômico e o nuclear. No primeiro, o ponto central foi a criação do MERCOSUL, inserida nos marcos do denominado “regionalismo aberto”, cuja marca é a prevalência das relações de mercado em detrimento das questões de ordem mais política. Embora o Tratado de Assunção, de 1991, marco jurídico da criação do MERCOSUL, tenha sido constituído por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, Mello (2001) defende que o molde de sua matriz original foi a integração brasileiro-argentina, iniciada na década de 1980.

No campo nuclear, os marcos da relação foram a criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle (ABACC), em 1991, e o Acordo Quadripartite entre Argentina, Brasil, ABACC e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), em 1994. Ambas instituições são decorrentes de um processo iniciado também nos anos 1980, cujo ponto de partida é identificado com a assinatura do Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear (VARGAS, 1997). Para Aguilar (2013), a consolidação da ABACC e do Acordo Quadripartite foram conquistas importantes tanto do processo de entendimento político entre os dois países, quanto para a conformação da América do Sul como área livre de armas nucleares.

Esses acontecimentos possuem um significado político nos marcos do pensamento neoliberal que predominou na orientação política dos dois países nesse período. A escolha por privilegiar as relações econômicas de viés mais liberal e a adesão aos regimes internacionais eram percebidos, pelos dois países, como elementos centrais para se obter a credibilidade necessária no ambiente internacional, em um contexto em que se aceitava a superioridade estadunidense como um dado ao qual não há alternativas.

Essas questões se mantiveram mesmo com o impeachment de Collor e a ascensão de Itamar Franco. Para Hirst e Pinheiro (1995), entre os governos Collor de Melo e Itamar Franco, houve elementos de natureza doméstica e internacional que provocaram a revisão e o ajustamento de algumas estratégias de política externa. Contudo, em grande parte, essa revisão ocorreu nos métodos e meios para se atingir objetivos anteriormente pretendidos. Por outro lado, as autoras observam que foi no âmbito regional que ocorreram as alterações mais perceptíveis. O MERCOSUL deixou de ser visto “apenas um instrumento útil para acelerar o processo de liberalização da economia brasileira, adquirindo também um sentido estratégico mais abrangente” (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 14). Por outro lado, apesar da priorização do MERCOSUL ter criado

condições de interdependência entre Brasil e Argentina, as autoras argumentam que houve dificuldades no âmbito político, especialmente no que tange ao posicionamento de ambos em relação aos EUA.

O final do governo Franco mostra a retomada de elementos da política externa que, embora tivessem ficado em baixa no governo anterior, indicam sua força no pensamento político nacional. Nesse sentido, Lima (2005) argumenta que duas características históricas condicionantes da estratégia brasileira de inserção internacional são a sua localização no Hemisfério Ocidental, marcado pela influência dos EUA, e o fato do país se destacar economicamente na região sul-americana. Para a autora, “sendo as principais vulnerabilidades, na visão das elites [brasileiras], de natureza econômica, a política externa sempre teve um forte componente desenvolvimentista” (LIMA, 2005, p. 5). Assim, devido aos ganhos do modelo de desenvolvimento de industrialização por substituição de importações, as ideias, interesses e instituições desse modelo se cristalizaram no pensamento e prática da política brasileira. Por isso, na visão da autora, “o processo de ajuste estrutural e reforma econômica [da década de 1990] foi mais incremental, comparando-se com os casos da Argentina e México, na América Latina” (LIMA, 2005, p. 5).

Percebe-se, portanto, que o contexto antecedente à ascensão de FHC à presidência é marcado por um conjunto de reformas que buscavam a modernização do modelo de Estado em direção ao receituário neoliberal de abertura econômica, impactando na política externa no que tange à adesão aos regimes internacionais, aproximação aos EUA e na condução do regionalismo a partir da ótica das relações de mercado. No entanto, essas mudanças não causaram o abandono total do legado histórico do desenvolvimentismo e da busca pela autonomia no pensamento político brasileiro, o que é possível de ser observado em questões como a lentidão nas negociações da ALCA, como modo de evitar o alinhamento total sem um confronto direto, e nos esforços pela manutenção do poder de barganha nas relações internacionais, especialmente durante o breve governo de Itamar Franco<sup>2</sup>.

### **Governo FHC: busca pela credibilidade internacional e a Argentina como parceira comercial**

O início do governo FHC representou uma interrupção na retomada da vertente mais autonomista da política externa do Itamaraty, iniciada no governo Franco, a partir do resgate, em certa medida, dos padrões de atuação externa do governo Collor. Segundo Saraiva e Tedesco (2001), uma das novidades foi o conceito de “soberania compartilhada”, cujo ponto de partida era a subordinação dos Estados às normas e regimes internacionais, culminando na ressignificação da definição de autonomia que, ao invés de preconizar a autossuficiência, voltava-se para a integração a essas normas. Nesse contexto, o governo buscava dotar o país de capacidade de atuação que não fosse de alinhamento automático e nem de *free rider*.

Cintra, Oliveira e Vigevani, (2003, p. 34) defendem que o objetivo geral dessa lógica de política externa era, nos limites do poder de atuação e inserção internacional, “redirecionar e reformar o ambiente, buscando

<sup>2</sup> Segundo Saraiva (2012, p. 85), as mudanças na política externa ocorridas em função do governo Collor e da ascensão de uma corrente mais liberal no Itamaraty não foram consolidadas devido à tradição da corrente autonomista da instituição que “teve peso importante no sentido da continuidade”. Mariano (2007), por sua vez, defende que a existência de uma continuidade da orientação de política externa se relaciona com a organização do corpo diplomático do Itamaraty, que dispõe de certo isolamento no trato da política externa, o qual, no entanto, vem sofrendo pressões cada vez mais crescentes por parte de atores governamentais e não-governamentais.

a possibilidade de participação nos assuntos internacionais por meio da elaboração de regimes mais favoráveis aos interesses brasileiros”. Elementos de ordem mais pragmática dessa lógica eram a retomada do conceito de global trader – que significava a opção “pela liberalização comercial multilateral em que seus ganhos podem ser maximizados” (CINTRA; OLIVEIRA; VIGEVANI, 2003, p. 34) –, a visão do MERCOSUL como mecanismo de inserção competitiva no cenário internacional e a ideia de integração com outros países.

Os autores argumentam que, para o governo FHC, a busca pela convergência aos novos padrões de organização “não significava colocar-se em posição subordinada, ao contrário, esse era o caminho a seguir para o fortalecimento da própria posição relativa no sistema internacional” (CINTRA; OLIVEIRA; VIGEVANI, 2003, p. 36). Por outro lado, o governo manteve uma posição mais crítica no que considerava como distorções no sistema, como as políticas de imposição, porém com uma linguagem que buscasse o entendimento, evitando tensões, especialmente com os EUA. Os autores entendem que a busca pela convergência e pela minimização dos confrontos, bem como a retomada da noção de global trader são elementos presentes no conceito de autonomia pela integração, entendida como a capacidade do país de definir seu próprio destino, o que, em última instância, significava o fim do isolamento com a articulação ao meio internacional.

Para Winand (2010), a noção de autonomia pela integração era um meio da diplomacia brasileira de passar a imagem de um Brasil atuante – e não apenas obediente – da nova ordem mundial. Desse modo, com base no objetivo de se tornar um global player respeitando as regras do jogo, o país aderiu aos regimes de não-proliferação, como o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares e o Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis; investiu na formação de alianças no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) e na candidatura pela vaga permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CS-ONU).

Lima (2005), por sua vez, chama atenção para a permanência histórica da aspiração, por parte das elites brasileiras, ao papel de protagonista internacional do país. A forma de alcançá-lo, contudo, varia no imaginário das mesmas, a depender do contexto. A autora identifica que, no governo FHC, predominou a denominada estratégia de credibilidade, que se baseia na interpretação de que a globalização é o principal guia para a ação externa e, desse modo, devem ser feitas as reformas necessárias para a expansão na economia de mercado. Ademais, entende-se que a autonomia nacional é decorrente da capacidade de cooperação para a criação de normas internacionais e, assim, “o país deve ajustar seus compromissos internacionais às suas capacidades reais” (LIMA, 2005, p. 11).

Nas relações com a Argentina, essa orientação se manifestou, principalmente, pelos assuntos referentes ao MERCOSUL, mantendo o foco nas questões econômico-comerciais. Em consonância com a estratégia de credibilidade e o objetivo de participar da formulação das regras estruturantes da nova ordem internacional, o bloco era percebido como “um instrumento de reforço da capacidade de negociação brasileira, proporcionando-lhe um maior peso na arena internacional” (SARAIVA; TEDESCO, 2001, p. 144). Sendo um dos objetivos da diplomacia brasileira transformar o país em um global player, era necessária uma harmonização das relações com a Argentina para realizar essa estratégia de inserção internacional. Winand

(2010) compartilha do entendimento de que o MERCOSUL possuía um viés instrumental para a diplomacia brasileira, especialmente por considerar o bloco como um meio estratégico nas negociações com a ALCA.

Cintra, Oliveira e Vigevani (2003) defendem que a opção pelo MERCOSUL como ponto central para as relações sul-americanas era decorrente da visão de que o mecanismo propiciava a inserção da região no paradigma universalista da política externa. Ao mesmo tempo, seu caráter de regionalismo aberto não significava um compromisso restrito e possibilitava que o país aderisse aos regimes internacionais que lhe interessavam. Para os autores, a relação com a Argentina também aparece como um elemento fundamental para o bom desempenho do MERCOSUL. Nesse quadro, a tônica da relação bilateral e dos acordos assinados saiu da lógica desenvolvimentista em direção à prevalência das questões econômico-comerciais sem um grande envolvimento político que prejudicasse a noção de autonomia que, como destacado, referia-se à busca pela integração aos processos internacionais em vigor.

É possível perceber que a orientação da relação bilateral brasileiro-argentina ocorria nos marcos do desenvolvimento e amadurecimento do MERCOSUL como mecanismo fundamental para a modernização da vida econômica desses países. Cabe destacar que, do ponto de vista brasileiro, a eficiência da sua estratégia de inserção internacional como global player e global trader apoiava-se no sucesso do bloco para a liberalização econômica não só no Brasil, mas também nos demais países envolvidos.

A América do Sul, embora tivesse adquirido maior relevância na agenda de política externa do governo FHC, era uma das dimensões no quadro do objetivo mais geral da busca pela integração aos processos políticos internacionais. A ênfase nas questões econômico-comerciais indicava a centralidade do assunto para o governo, enquanto o distanciamento aos temas que exigiam um maior aprofundamento político demonstrava a nova visão de autonomia, a qual estava em consonância com o modelo de Estado normal – caracterizado pelas reformas econômicas de aberturas e privatizações e pela diminuição do Estado na vida política – que o governo buscava implementar (BUENO; CERVO, 2012).

Nesse contexto, a Argentina era reconhecida como um país fundamental no plano regional, não apenas devido ao seu papel enquanto parceiro comercial, mas também como um ator com o qual as boas relações era uma condição importante para o funcionamento do MERCOSUL. No entanto, a prioridade das relações econômicas na cooperação sem buscar uma articulação de políticas mais consistente é um importante exemplo do tratamento mais instrumental concedido ao vizinho platino na estratégia de inserção internacional brasileira. Nesse sentido, entende-se que dois fatores-chaves de discordâncias entre os países contribuíram para esse papel da Argentina na política externa brasileira: as divergências nas decisões políticas e a assimetria econômica, acentuada no fim da década de 1990.

No primeiro caso, Saraiva e Tedesco (2001) apontam para as diferenças na intensidade das transformações da política externa: enquanto na Argentina esse processo ocorreu de modo mais rápido e mais drástico, no Brasil, por sua vez, ocorreu de modo mais gradual devido às mudanças de governo, ao grau de autonomia do Itamaraty e por apresentar uma situação menos crítica, em termos econômicos e políticos, que a do país vizinho. Outra diferença importante foi o papel que os EUA ocupavam na percepção dos dois países:

enquanto era o cerne da estratégia de política externa argentina, no Brasil, em termos de comparação, não ocupou um lugar tão central. Saraiva e Almeida (1999) argumentam que essas mudanças dificultaram a formação de consensos em relação a temas da política internacional, como as questões sobre Defesa e segurança e a cooperação em tecnologia, as quais já ocupavam uma posição mais secundária, devido à centralidade da pauta econômica. Para Soares e Lima (2013), apesar dos desentendimentos âmbito da Defesa, como o caso da candidatura brasileira ao Conselho de Segurança da ONU e a proposta argentina de se tornar um aliado extra-OTAN, os avanços na cooperação, especialmente no que tange à institucionalização do MERCOSUL e à criação da ABACC, foram significativos para a consolidação da confiança mútua.

É importante destacar que, mesmo com as divergências, Brasil e Argentina assinaram acordos significativos na segunda metade da década de 1990, como a realização de exercícios militares conjuntos, a criação do Mecanismo de Entendimento sobre Consulta e Coordenação em matéria de Defesa e Segurança Internacional e a atuação conjunta como mediadores no conflito entre Equador e Peru, entre 1995 e 1998 (SARAIVA, 2012). Apesar de reconhecer os avanços, Saraiva (2012) argumenta que as diferenças nas visões de mundo, uma percepção de política externa bastante vinculada à noção de soberania e a permanência de desconfianças mútuas – o Brasil com reservas em relação ao alinhamento argentino aos EUA, enquanto a Argentina criticava a projeção brasileira em busca de um lugar especial na ordem internacional – dificultaram uma aproximação mais consistente.

As divergências entre Brasil e Argentina ficaram mais agudas no final do governo FHC, quando a política externa entrou em uma fase de inflexão caracterizada pelo esboço de uma postura mais crítica frente ao cenário internacional e aos efeitos da globalização (VIZENTINI, 2005). Esse momento foi acompanhado pela crise econômica no Brasil que, ao adotar medidas de desvalorização do real, em 1999, gerou graves repercussões na economia argentina e no MERCOSUL, aumentando a assimetria em relação ao primeiro e a crise institucional do segundo (BUENO; CERVO, 2012).

Esse contexto demonstrou os limites da inserção internacional pela busca da credibilidade e da adequação às normas internacionais, ao mesmo tempo em que ficava mais claro que a estratégia de sustentara relação com a Argentina com foco na dimensão econômico-comercial, deixando em segundo plano importantes questões políticas, era prejudicial a nível bilateral e regional. Percebia-se a Argentina como um dos eixos importantes do projeto brasileiro de se tornar um global player, na medida em que essa relação era o sustentáculo das atividades do MERCOSUL, o qual, por sua vez, era o cartão de visitas de um país que buscava se apresentar como integrante e participante ativo da ordem liberal da política internacional. Por outro lado, não se percebia a necessidade de aproximação em questões como posicionamento político frente a assuntos como a reforma do CS-ONU. Se, por um lado, a consolidação da cooperação em uma perspectiva de longo prazo era uma novidade na história, por outro percebem-se resquícios do traço da diplomacia brasileira de evitar firmar compromissos que possam restringir a tomada de decisões futuras.

### **Governo Lula: busca pela autonomia e o aumento da dimensão política nas relações com a Argentina**

Com o início do governo Lula da Silva, Lima (2005) identifica uma nova orientação de inserção internacional, denominada estratégia autonomista. Esta “combina o objetivo de projeção internacional com a permanência do maior grau de flexibilidade e liberdade da política externa” (LIMA, 2005, p. 11). Há uma criticidade maior em relação aos ganhos da liberalização econômica e uma preocupação com as políticas de desenvolvimento e a formação de um projeto político voltado para a superação dos desequilíbrios internos. A estratégia autonomista, que mantém uma dimensão de soberania marcante, entende que a inserção internacional deve ocorrer de modo articulado com os países que tenham interesses semelhantes e apresentem um maior comportamento de resistência frente às imposições das grandes potências.

Segundo a autora, uma das questões mais marcantes da gestão Lula era a combinação da política macroeconômica ortodoxa, semelhante ao governo anterior, e uma política externa próxima da estratégia autonomista que “parece constituir um dos domínios escolhidos para a reafirmação de seu compromisso com a mudança e com uma agenda social-democrata” (Lima, 2005, p. 13). Para Hurrell (2010), essa nova estratégia da inserção internacional é decorrente das perspectivas do Partido dos Trabalhadores (PT), encabeçado pelo presidente, e do fortalecimento da vertente nacionalista do Itamaraty – da qual destacam-se Celso Amorim, chanceler das duas gestões de Lula, e Samuel Pinheiro Guimarães, que assumiu o cargo de secretário-geral do Ministério das Relações Exteriores –, que tende a enfatizar a identidade e os interesses do Brasil como um país em desenvolvimento. Por outro lado, o autor argumenta que a materialização dessas ideias foi resultante das mudanças da posição material do país no sistema, as quais abarcaram o crescimento econômico, a redução da pobreza e as alterações estruturais nos padrões de comércio, bem como da visão dos formuladores da política externa sobre as transformações na ordem internacional.

Para Vigevani e Cepaluni (2007), a estratégia de inserção internacional do país no governo Lula foi baseada na noção de autonomia pela diversificação, segundo a qual a condição de autonomia, questão tradicional da política externa brasileira, seria alcançada por meio da diversificação das parcerias, com ênfase na cooperação Sul-Sul, com o objetivo de diminuir as assimetrias em relação às potências mundiais e ampliar a capacidade de negociação.

Bernal-Meza (2010) entende que a política externa do governo Lula foi a sucessora de um período de forte homogeneidade da predominância do paradigma neoliberal na economia e na política. Segundo o autor, no começo da década de 2000, a América Latina experimentou o início de um profundo processo de heterogeneidade em relação a esses paradigmas, o que provocou a reformulação do tipo ideal de Estado, associado à reestruturação da integração ao sistema econômico global. Em alguns casos, esse processo foi acompanhado da retomada ou reformulação do modelo desenvolvimentista de Estado que, no Brasil, está relacionado com duas questões principais: percepções das mudanças recentes no sistema internacional e no papel do Brasil nesse contexto e; um conjunto de políticas ordenadoras da estratégia de desenvolvimento doméstico e das relações internacionais.

De acordo com Vizentini (2005), parte da estratégia de inserção internacional do Brasil foi o empreendimento de uma série de medidas com o objetivo de obter uma maior margem de barganha no sistema

internacional, dentre as quais se destaca o multilateralismo, manifestado no fortalecimento das relações com a África, na criação do IBAS – coalizão composta por Índia, Brasil e África do Sul –, a construção do G-20 comercial, no âmbito da OMC, voltado para estabelecer uma maior articulação entre “os países em desenvolvimento afetados pelo protecionismo e pelos subsídios agrícolas do Primeiro Mundo” (VIZENTINI, 2005, p. 394) e a formação do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e, posteriormente, África do Sul).

Uma forte dimensão desse multilateralismo foram as relações com a América do Sul. Para Bernal-Meza (2010), a ideia da região sul-americana como separada da noção de América Latina começou em meados da década de 1990 e ganhou maior dinamismo com o governo Lula, para o qual foi fundamental a ideia de “áreas de influência” e o projeto brasileiro de liderança regional. Nesse sentido, Braga (2017) defende que a integração regional do projeto de política externa tinha como ponto central o fortalecimento do MERCOSUL. Nesse momento, “a diplomacia brasileira objetivou construir um projeto estratégico que não só ressaltasse os interesses econômicos, mas resgatasse a dimensão política do processo de integração, constituindo assim as chamadas parcerias estratégicas” (BRAGA, 2017, p. 4).

Cabe destacar que o objetivo de fortalecimento do MERCOSUL ocorreu concomitantemente ao processo de negociação e futura recusa de adesão à ALCA. Vigevani e Cepaluni afirmam que, enquanto no governo FHC a ALCA era percebida como uma opção interessante – embora não fosse uma prioridade na agenda de política externa –, o governo Lula possuía uma posição contrária mais acentuada, o que aumentou os conflitos durante as negociações. Na visão de Teixeira (2011), a morosidade das negociações e a incompatibilidade de interesses, especialmente entre Brasil e EUA, marcaram o fim da ALCA, que ocorreu em 2005, na Cúpula das Américas, em Mar del Plata. Para o autor, o fortalecimento do MERCOSUL e o apoio argentino nas divergências foram elementos centrais nesse processo.

De acordo com Lima (2013), as iniciativas visando à América do Sul se enquadraram no processo denominado “regionalismo pós-liberal”, caracterizado pela primazia da agenda política e do papel do Estado na coordenação econômica. Uma das especificidades do projeto regional da inserção internacional do governo Lula, segundo Tussie (2013), foi a internacionalização das empresas brasileiras. Braga (2017) entende essa característica como fruto da conjunção dos objetivos econômicos de parte da burguesia nacional à política externa que, por meio de incorporações ou fusões com diversas empresas regionais, tiveram acesso à exploração de recursos da região.

É importante ressaltar também que o desenvolvimento do regionalismo pós-liberal e da importância deste na estratégia autonomista de inserção internacional brasileira, ao longo da década de 2000, foi, em boa parte, possibilitado por condições dos contextos sistêmico e regional diferentes da década anterior. Nessa perspectiva, Saraiva (2010) destaca a crise econômica de 2008 que, ao abrir caminhos para a ascensão brasileira, possibilitou uma modificação do princípio da não-intervenção para a “não-indiferença”, incluindo na agenda o programa de construção da liderança regional a partir da conjunção da cooperação regional e esforços de integração, visando impulsionar o desenvolvimento brasileiro. Por outro lado, cabe ressaltar que a valorização do entorno regional e, neste, a atenção com as relações com a Argentina, também são

decorrentes das percepções de importantes figuras do governo e do Itamaraty, indicando a importância da existência de um projeto político que contemple essas iniciativas.

No contexto regional, por sua vez, é importante destacar o processo de ascensão de diversos governos de esquerda e centro-esquerda, dentre os quais destaca-se a presidência de Néstor Kirchner, sucedido, após sua morte, por Cristina Kirchner, na Argentina. Segundo Ayerbe (2008), esse cenário foi propiciado pelas sucessivas crises financeiras que acometeram a América Latina, a partir de meados da década de 1990, o que fortaleceu os setores opositores às reformas liberalizantes. O descontentamento com as classes hegemônicas vigentes em cada país, o surgimento de novas demandas sociais e a crise do modelo político-econômico anterior abriram espaço para partidos com propostas alternativas, com projetos que dialogavam com reformas da ordem, em maior ou menor grau. O autor afirma que, na América do Sul, figuras como Evo Morales, Hugo Chávez, Néstor Kirchner e Lula da Silva são importantes exemplos desse processo, embora também apresentem divergências significativas na condução das mudanças econômicas, da política externa e da orientação da regionalização sul-americana.

Para Saraiva (2012), a relação brasileiro-argentina teve grande importância para o reordenamento do MERCOSUL e, posteriormente, para a criação da Unasul, em 2008. No eixo bilateral, ambos desenvolveram medidas para diminuir as assimetrias econômicas, como o Mecanismo de Adaptação Competitiva, em 2006. Houve uma aproximação na visão dos dois países em relação às Operações de Paz da ONU e um aumento na cooperação em áreas como tecnologia e cultura. Contudo, a autora defende que essas ações não foram suficientes para criar uma identidade comum, uma vez que o governo argentino mantinha desconfianças acerca do projeto brasileiro de liderança regional. Nesse sentido, percebe-se que vigorava, na Argentina, uma percepção das relações bilaterais a partir da ótica da balança de poder e, para contrapor a postura brasileira de liderança regional, aproximou-se ao governo venezuelano de Hugo Chávez no campo político.

Para Braga (2017), as divergências das visões sobre o MERCOSUL também constituíram um entrave na cooperação. Enquanto o Brasil percebia o bloco como um mecanismo para além de suas funções comerciais e, assim, tendo um lugar importante nos esforços de projeção internacional de poder, a Argentina percebia o bloco com uma perspectiva mais comercial, com potencial para a expansão de suas exportações. Assim, “a união regional encontra-se fragilizada em virtude das assimetrias, perspectivas e interesses distintos entre os parceiros do MERCOSUL” (BRAGA, 2017, p. 8).

Saraiva (2010) entende que também havia entraves nas questões econômicas, já que a estratégia neodesenvolvimentista de Nestor Kirchner, apoiada no desenvolvimento da dimensão industrial da economia, colide com a política industrial brasileira mais consolidada, bem como com a expansão dos negócios brasileiros na região. A autora ressalta que o multilateralismo brasileiro, que estabeleceu importantes laços com outros países considerados potências médias, acabou deixando a Argentina em segundo plano. A parceria com a Argentina, na visão de Saraiva, deixou de ser uma prioridade para a diplomacia brasileira. Por outro lado, Soares e Milani (2016) observam que as iniciativas brasileira de reforma dos organismos multilaterais ocorria ao mesmo tempo que o Brasil afastava o apoio argentino. Para os autores, isso se relaciona com o

conceito de autonomia da política externa brasileira, em que a dimensão regional era parte da sua estratégia de inserção internacional, sendo que a busca pela autonomia envolvia a articulação com outros países emergentes e o objetivo de consolidar o país como influência global.

Embora cada setor da cooperação bilateral tenha apresentado entraves mais específicos, é possível argumentar que, de modo geral, o tratamento da Argentina na política externa do governo Lula foi fruto da elaboração da estratégia mais ampla de inserção internacional do país. Há um consenso na bibliografia de que, nesse período, predominaram correntes de pensamento de caráter mais autonomista no Itamaraty, sendo que, historicamente, o conceito de autonomia abrange três dimensões principais, as quais se manifestam em intensidades diferentes, dependendo do contexto: a diminuição da dependência em relação aos EUA, a diversificação das parcerias e a não adesão a acordos que possam restringir decisões futuras. No caso do governo Lula, a manifestação dessas três ocorreu articulada a uma visão sobre a necessidade da soberania estatal, que teve como uma das principais repercussões uma postura de recusa à institucionalização de compromissos.

Essa tendência também pode ser observada no que tange às relações com a Argentina. A estratégia brasileira de busca pela autonomia, devido à influência de uma visão bastante arraigada do conceito tradicional de soberania e aos desentendimentos dos interesses domésticos, não foi propícia para aprofundar as iniciativas de cooperação com o vizinho platino, a despeito da ampliação e diversificação daquelas. Por outro lado, a própria Argentina mantinha uma visão reticente sobre as ações brasileiras, demonstrando a permanência de resquícios da percepção de rivalidade que caracterizou as relações do passado, ainda que ambos os países contassem com governos de orientações políticas semelhantes. Nesse sentido, Miranda (2009) argumenta que a Argentina buscou elaborar estratégias de resistência frente à percepção de aumento do poder brasileiro, porém não obteve sucesso. Para o autor, o exercício do protagonismo brasileiro por meio do que denominou, com base na obra de Hélio Jaguaribe, como “liderança por cooptação”, obteve grande sucesso na região.

Na estratégia brasileira, a Argentina aparecia como um ator fundamental no plano regional, com o qual as boas relações eram interessantes tanto para o exercício de liderança nos processos de regionalismo, quanto para o apoio nas iniciativas no contexto internacional mais amplo, como a demanda pelas reformas do Conselho de Segurança da ONU e da OMC. Contudo, é possível observar que não houve iniciativas no sentido de demonstrar a primazia que o vizinho platino teria para a política externa brasileira. Com isso, fica perceptível que a Argentina não era uma prioridade, mas era importante para a consecução dos objetivos mais gerais da estratégia autonomista de inserção internacional.

A partir comparação do lugar das relações com a Argentina nos governos FHC e Lula da Silva, é possível observar que houve um aumento das iniciativas de cooperação, bem como uma valorização das questões políticas da relação na gestão Lula. Por outro lado, foi uma mudança que ocorreu também no trato da região sul-americana na orientação da inserção internacional do país, e não uma especificidade da relação bilateral. Apesar da convergência da orientação política dos governos na primeira década do século XXI, a própria

concepção brasileira de autonomia e seu objetivo mais amplo de aumentar seu protagonismo na política internacional não permitiram que o status argentino na política externa brasileira obtivesse maior destaque, quando comparado ao governo anterior.

### **Considerações Finais**

O entendimento da relação da Argentina a partir de como a mesma se insere nas estratégias brasileiras de inserção internacional demandam, ainda que de forma não calculada, uma reflexão sobre modelo de Estado, projeto de governo e condicionantes do sistema internacional. Em relação ao marco temporal, determinado pela vigência de governos, a relação com a Argentina é marcada pelas dinâmicas próprias da relação bilateral, como a alternância entre momentos de rivalidade e cooperação; pelos elementos conjunturais dos projetos políticos de cada governo, como o modelo político-econômico adotado e sua influência na formulação de política externa e; pelos elementos estruturais da tradição de política externa brasileira, os quais, a partir da revisão bibliográfica realizada, são principalmente a busca pela autonomia e o papel da política externa no projeto de desenvolvimento.

Nesse sentido, as ações do governo FHC, com base em seu contexto histórico e nos constrangimentos estruturais, foram frutos do entendimento do que poderia ser feito no âmbito internacional a partir de suas percepções sobre as diversas realidades político-econômicas e sobre as capacidades objetivas das quais dispunha. Uma das manifestações desse entendimento foi o projeto político de reforma do Estado, na visão da supremacia do ideário neoliberal e na definição da estratégia de inserção internacional pela credibilidade. Contudo, como essas percepções não são gestadas em um vácuo histórico, observa-se a permanência de elementos tradicionais do pensamento político brasileiro, como a retomada da noção de autonomia, ainda que com um significado bastante peculiar, ao vocabulário das decisões políticas.

Essas questões também se manifestaram na relação com a Argentina. Nesse período, a política externa brasileira tratou o vizinho platino a partir de uma ótica mais instrumental, cujo foco era as relações econômico-comerciais, com poucas iniciativas nas demais áreas de cooperação – tendência que começou a ser alterada no fim do governo. Não houve grandes esforços para estabelecer uma articulação em assuntos políticos e a Argentina era vista como um importante parceiro comercial.

A política do governo Lula representou a mudança no contexto internacional e na percepção sobre as capacidades materiais do país, juntamente com a ascensão de correntes mais autonomistas sobre política externa, tanto no Itamaraty quanto nos governantes vinculados ao PT. Nesse contexto, o conceito de autonomia centrado na liberdade da política externa foi resgatado e a dimensão regional da inserção internacional retomou o foco nas questões políticas, especialmente de infraestrutura. Essa tendência também foi observada nas relações com a Argentina, com o aumento dos projetos de cooperação em outras áreas além da econômica, como Ciência e Tecnologia e Defesa.

No entanto, apesar da valorização das questões mais relacionadas com a coordenação do posicionamento político entre os dois países, especialmente nos assuntos regionais, na relação bilateral, a

Argentina manteve-se como uma das dimensões do objetivo mais geral da política externa brasileira de liderança regional. Se, no governo FHC, a manutenção de relações estáveis com o vizinho platino era importante para o aumento da credibilidade internacional do país e aprimoramento da sua competitividade, no governo Lula essas relações poderiam indicar a capacidade do país de ser um líder sul-americano e obter reconhecimento como potência emergente com capacidade de influência na política internacional.

De modo geral, percebe-se que, em ambos os governos, a relação com a Argentina é permeada por um tema central da política externa brasileira: a busca pela autonomia. Trata-se de uma condição que, embora não tenha um significado único, é fundamental para a formulação da estratégia de inserção internacional e, assim, influencia todas as áreas de atuação da política externa. Por outro lado, o projeto político e a percepção das capacidades materiais de cada contexto histórico são os elementos que vão dar sentido ao modo como o vizinho platino é tratado. No caso dos dois governos analisados, percebe-se que as importantes mudanças das estratégias de inserção internacional afetaram a percepção sobre como as relações com a Argentina seriam constituídas, quais dimensões seriam enfatizadas e até que ponto a cooperação poderia ser aprofundada. Contudo, nos dois casos, a Argentina ainda apareceu como uma dimensão importante, mas não prioritária, dos objetivos da inserção internacional do país, cujo objetivo era alcançar a autonomia, ser base da promoção do desenvolvimento nacional, e aumentar o protagonismo brasileiro na política internacional, seja pela integração às normas, seja pelo aumento da capacidade de negociação e de garantia dos seus interesses.

## REFERÊNCIAS

- AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. **Brasil-Argentina e o Sistema Regional de Salvaguardas Nucleares**. Revista Mural Internacional, v. 4, nº 2, jul-dez 2013.
- AYERBE, Luis Fernando. Novos atores políticos e alternativas de governo: os casos de Argentina, Bolívia, Brasil e Venezuela. IN: AYERBE, Luis Fernando (org). **Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul**. São Paulo: Ed. Unesp, 2008.
- ALMEIDA, Fernando Roberto de Freitas; SARAIVA, Miriam Gomes. A integração Brasil-Argentina no final dos anos 1990. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, vol. 42, n. 02, jul/dez 1999, p. 18-39.
- ARBILLA, José María. Arranjos institucionais e mudança conceitual nas Políticas Externas Argentina e Brasil (1998-1994). **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, vol. 22, n.2, julho/dezembro 2000, p. 337-385.
- BERNAL-MEZA, Raul. A política externa do Brasil: 1990-2002. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, vol. 45, n. 01, Jan/Jun 2002, p. 36-71.
- \_\_\_\_\_. International thought in the Lula Era. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, vol. 53, 2010, p. 193-213.
- BRAGA, Jorge Luiz Raposo. A emergência da América do Sul na agenda de política externa brasileira nos governos Lula da Silva (2003-2010). **Espaço e Economia (online)**, n. 10, 2017. Disponível em: <http://espacoeconomia.revues.org/2803>. Acesso em: 15 jan 2018.

- BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado. **História da Política Exterior Brasileira**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2012.
- BUSSO, Anabella (et. al.). Inserción internacional y modelo de desarrollo en los noventa. Impactos sobre la política exterior de Menem y De la Rúa, in: BUSSO, Anabella (org). **Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011**. Rosario: UNR Editora, 2016.
- CERVO, Amado Luiz. A política exterior da Argentina: 1945-2000. In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (org). **Argentina: visões brasileiras**. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Fundação Alexandre de Gusmão, 2000.
- CEPALUNI, Gabriel; VIGEVANI, Tullo. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, vol. 29, nº2, jul-dez 2007, p. 273-335.
- CINTRA, Rodrigo; OLIVEIRA, Marcelo F. de. VIGEVANI, Tullo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social**. São Paulo, vol. 15, n. 02, nov. 2003, p. 31-61.
- DIAMINT, Rut. La política de defensa argentina en democracia: juridicidad, control y desmilitarización. **Tese (Doutorado en Relaciones Internacionales e Integración Europea)**. Universitat Autònoma de Barcelona, 2012.
- DOTY, Roxanne Lynn. Foreign Policy as Social Construction: A Post-Positivist Analysis of US Counterinsurgency Policy in the Philippines, **International Studies Quarterly**, vol. 37(3), 1993, p. 297-320.
- GIACCAGLIA, Clarissa. Argentina y Brasil: la búsqueda por autonomía en el escenario internacional. In: GONÇALVES, Williams; KLAGSBRUNN, Victor; LECHINI, Gladys (org). **Argentina e Brasil: vencendo os preconceitos**. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2009, pp. 67-90.
- HIRST, Mônica; PINHEIRO, Letícia. A política externa do Brasil em dois tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 38, nº1, p. 5-23, 1995.
- HURREL, Andrew. Brazil and the new global order. **Current History**, Feb 2010, p. 60-66.
- KUPCHAN, Charles. **How enemies become friends: the sources of stable Peace**. New Jersey: Princeton University Press, 2010.
- LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, vol. 48, n.1, jan/jun 2005, p. 24-59.
- LIMA, Raphael Camargo; SOARES, Samuel Alves. No limbo da dissonância: Argentina e Brasil no campo da Defesa, in: CARMO, Corival Alves (et. al.) (org). **Relações Internacionais: Olhares Cruzados**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.
- MARIANO, Marcelo Passini. A política externa brasileira, o Itamaraty e o MERCOSUL. **Tese (Doutorado em Sociologia)**. Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Faculdade de Ciência e Letras, Araraquara, 2007.
- MELLO, Leonel Itaussu Almeida. **Argentina e Brasil: a balança de poder no Cone Sul**. São Paulo: Ed. Annablume, 1996.
- \_\_\_\_\_. Brasil e Argentina em perspectiva histórica. **Perspectivas: revista de ciências sociais**, vol. 24/25, 2001/2002, p. 131-143.
- MILANI, Livia Peres; SOARES, Samuel Alves. Kirchnerismo e Lulismo na construção de uma identidade em Defesa e Segurança Internacional entre Argentina e Brasil. **Relaciones Internacionales**, nº50, p. 209-228.

- MIRANDA, Roberto. Corolario de Brasil: la Argentina sin poder em el nuevo tablero regional. **Relaciones Internacionales**, nº 37, p. 169-186, 2009.
- SARAIVA, Miriam Gomes; TEDESCO, Laura. Argentina e Brasil: políticas exteriores comparadas depois da Guerra Fria. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, vol. 44, n. 02, jul/dez 2001, p. 126-150.
- \_\_\_\_\_. Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administration: caught between South America and Mercosur. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, vol. 53, 2010, p. 193-213.
- \_\_\_\_\_. **Encontros e desencontros**: o lugar da Argentina na política externa brasileira. Belo Horizonte: ed. Fino Traço, 2012.
- TEIXEIRA, Carlos Gustavo Poggio. Brazil and the institutionalization of South America: from hemispheric estrangement from cooperative hegemony. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 54, nº 2, p. 189-211, 2011.
- TUSSIE, Diana. Os imperativos do Brasil no desafiador espaço regional da América do Sul: uma visão da economia política internacional. **Lua Nova**. São Paulo, vol. 90, 2013, p. 243-270.
- VARGAS, Everton Vieira. Átomos na integração: a aproximação Brasil-Argentina no campo nuclear e a construção do MERCOSUL. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 40, nº1, p. 41-74, 1997.
- VIZENTINI, Paulo Fagundes. De FHC a Lula: uma década de política externa (1995-2005). **Civitas**. Porto Alegre, vol. 5, n. 2, jul-dez 2005, p. 381-397.
- WINAND, Érica Cristina Alexandre. A rivalidade como sentimento profundo: origem, evolução histórica e reflexos contemporâneos do padrão de rivalidade entre Brasil e Argentina. **Revista História e Cultura**. Franca, v.4, n. 1, mar. 2015, p. 68-95.
- \_\_\_\_\_. Diplomacia e Defesa na gestão Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). História e conjuntura na análise das relações com a Argentina. **Tese (Doutorado em História e Cultura Política)**. Programa de Pós-Graduação da Faculdade de História, Direito e Serviço Social da Unesp-Franca, 2010.

*Recebido em 18 de abril de 2018.  
Aprovado em 26 de julho de 2018.*

## **RESUMO**

O presente artigo busca analisar como as relações com a Argentina foram tratadas na política externa brasileira, dos governos FHC e Lula da Silva, a partir das respectivas estratégias de inserção internacional. Conclui-se que as diferenças de ambas as estratégias foram acompanhadas de diferenças da importância da Argentina na política externa Brasileira. Contudo, nos dois casos, o país vizinho não se constituiu como uma das prioridades, ocupando um lugar instrumental em relação aos principais interesses de cada governo.

**Palavras-chave:** Brasil; Argentina; Política externa.

## **ABSTRACT**

This paper aims to analyze how the relations with Argentina were treated in the Brazilian foreign policy, of governments FHC and Lula da Silva, from the respective strategies of international insertion. It concludes that the differences of the strategies were accompanied by differences in Argentina's importance in Brazilian foreign policy. However, in both cases, the neighboring country was not one of the priorities, occupying an instrumental place in relation to the main interests of each government.

**Key-words:** Brazil; Argentina; Foreign policy.