

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

GUSTAVO FORNARI DALL'AGNOL

BRASIL E ARGENTINA

Uma análise paradigmática da política externa brasileira (1995-2010)

FLORIANÓPOLIS, 2013

GUSTAVO FORNARI DALL'AGNOL

BRASIL E ARGENTINA

Uma análise paradigmática da política externa brasileira (1995-2010)

Monografia submetida ao curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito obrigatório para obtenção do grau de Bacharelado.

Orientadora: Prof Dra. Clarissa Franzoi Dri

FLORIANÓPOLIS, 2013

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 8,5 ao aluno Gustavo Fornari Dall’Agnol, na disciplina 7280 – Monografia, pela apresentação do trabalho BRASIL E ARGENTINA: Uma análise paradigmática da política externa brasileira (1995-2010).

Banca Examinadora:

Prof. Paulo Ferreira

Prof. Saulo de Castro Lima

Prof.^a Dr.^a Clarissa Franzoi Dri

Agradeço

Ao meu pai, que me ensinou a ter amor pelos livros e a valorizar o conhecimento;

À minha mãe, pelo incondicional apoio e compreensão;

À minha namorada Cristina, pelo amor e carinho;

À Professora Clarissa, pela infatigável atenção.

A vida é a arte do encontro. Embora haja tanto desencontro pela vida.

(Vinicius de Moraes)

RESUMO

Este estudo busca compreender as diferenças na condução da política exterior dos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva. As diferentes estratégias de inserção internacional dos respectivos governos levam a diferentes padrões de relacionamento com outros países, como o importante vizinho histórico, a Argentina. O trabalho visa investigar qual estratégia de política exterior foi mais efetiva no estabelecimento de relações cooperativas com a Argentina. Através do método da *análise paradigmática*, sintetizando os principais elementos presentes na política externa de ambos os governos, observou-se uma mudança na condução da política externa no governo Lula, que adotou uma estratégia mais favorável no estabelecimento de eixos estratégicos, como foi o caso com a Argentina.

Palavras-chave: Política externa brasileira; Inserção Internacional; Neoliberalismo; Relações bilaterais.

ABSTRACT

This study aims at understanding the differences in the conduction of foreign policy between the governments of Fernando Henrique Cardoso and Luis Inácio Lula da Silva. The different strategies of international insertion of the respective governments lead to different patterns of relationship with other countries, as the important historic neighbor, Argentina. The paper seeks to investigate which strategy of foreign policy was the most effective to establish cooperative relations with Argentina. Utilizing the paradigmatic analysis method, summing up the main elements present in the foreign policy of both governments, we can observe a substantial difference in the conduction of the foreign policy by Lula's government, who opted a strategy more favorable in establishing strategic partnerships, which was the case with Argentina.

Keywords: Brazilian foreign policy; International insertion; Neoliberalism; Bilateral Relations

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1- A ANÁLISE PARADIGMÁTICA	12
1.1- Enfoques paradigmáticos da inserção internacional brasileira.....	12
1.2-O histórico das relações bilaterais Brasil e Argentina.....	19
2- ERA CARDOSO.....	29
2.1- Identidade cultural e cosmovisão, percepção de interesses e elaboração política.....	29
2.2- As relações com a Argentina.....	40
3- ERA LULA.....	47
3.1- Identidade cultural e cosmovisão, percepção de interesses e elaboração política.....	47
3.2- Plataforma sul-americana e o eixo Brasil-Argentina.....	57
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	63
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	66

INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca investigar a política externa brasileira em suas linhas gerais e mais pontuais, como no relacionamento com terceiros Estados, em especial no âmbito da América do Sul, particularmente com a Argentina. A delimitação temporal da pesquisa vai de 1990 até o ano de 2010, abrangendo a ascensão do neoliberalismo no Brasil e Argentina. Com isso, percorrem-se os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso como presidente do Brasil e contemplam-se os governos considerados de “centro-esquerda” surgidos em ambos os países no começo do século XXI. O título “Brasil e Argentina: Uma análise paradigmática da política externa brasileira (1995-2010)” refere-se também à delimitação política do tema, o qual trata dos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luiz Inácio Lula da Silva (Lula).

Existem diferenças da política externa brasileira com relação à Argentina nos governos FHC e Lula? Se sim, quais são essas diferenças? A partir destas indagações, pode-se investigar o modo brasileiro de inserir-se internacionalmente em diferentes momentos da história recente. Existiu de fato uma ruptura significativa na política externa brasileira entre FHC e Lula? A partir desta problemática, o presente trabalho visa compreender de maneira introdutória, as diferentes estratégias de inserção internacional presentes no debate contemporâneo da sociedade brasileira.

O trabalho parte da hipótese de que a transição do paradigma de política exterior de FHC para o de Lula, a transição do *paradigma neoliberal* para o *logístico*, possibilitou a implementação do paradigma das *relações em eixo* com a Argentina. Há uma correlação entre o paradigma de política exterior adotado pelo governo com o estabelecimento de um eixo de cooperação com o mais importante vizinho histórico.

Partindo desta hipótese, o objetivo principal do trabalho será o de realizar uma análise comparativa da política externa brasileira com relação à Argentina dos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva para compreender as respectivas concepções e projetos de inserção internacional. A realização desta pesquisa poderá ajudar a cumprir a realização de três objetivos específicos: (1) Compreender onde existe ruptura e continuidade entre a política externa dos dois governos; (2) Analisar o

neoliberalismo e sua trajetória em nível regional; (3) Compreender a conjuntura interna dos dois países no período estudado.

No capítulo I, será abordada a formulação teórica que servirá de base para realização do objetivo. A análise paradigmática, proposta por Amado Cervo, constituiu o marco teórico para a elaboração desta pesquisa. A análise paradigmática permite a compreensão dos valores e ideias contidos na formulação de política externa de um país em um dado período do tempo, sem a necessidade de importar modelos teóricos muitas vezes não condizentes com a realidade em questão. Ainda no primeiro capítulo far-se-á uma revisão histórica das relações bilaterais entre Brasil e Argentina, procurando assim, identificar as causas e padrões dos momentos de rivalidade e de cooperação.

Já no capítulo II analisar-se-á o governo de Fernando Henrique Cardoso e sua política externa. Para isso é necessário entender como surge, no período de redemocratização do Brasil, a força política que deu gênese a esse governo dentro de uma conjuntura interna específica e do cenário internacional pós-guerra fria. A década de 1990 trouxe consigo a ascensão do neoliberalismo nos países latino-americanos. Compreender esse fenômeno nos âmbitos sócio, econômico, político e cultural é, então, parte essencial para entender a inserção internacional de FHC.

No capítulo III, por seu turno, adentrar-se-á na análise do governo de Luís Inácio Lula da Silva. Governos com características semelhantes ao de Lula foram eleitos no começo do século, como uma resposta popular aos efeitos do neoliberalismo. O capítulo será dividido em duas partes. Na primeira buscar-se-á compreender a formação política e histórica do novo governo para então entender sua política exterior, teórica e factualmente. A segunda parte correlacionará sua política exterior em linhas gerais com os resultados das relações do Brasil com a América do Sul e a Argentina, em particular.

Juan Domingo Perón, ex-presidente da Argentina, afirmou que “o século XXI nos encontrará unidos ou dominados”. Geográfica, histórica, econômica e socialmente há pontos de homogeneidade na América do Sul que fazem deste subcontinente uma realidade geopolítica concreta. Por essa razão, o controle político da região e uma vastidão de territórios distintos e recursos naturais, estão submetidos a um escopo amplo de forças que disputam o subcontinente. Estruturas hegemônicas delimitam uma estratégia clara para a região assim

como outras forças, por muitas vezes, *contra-hegemônicas*. Samuel Pinheiro Guimarães afirma que “a América do Sul se encontra, necessária e inarredavelmente, no centro da política externa brasileira”. (GUIMARÃES, 2007, p 58). Na região, “a integração entre o Brasil e a Argentina e seu papel decisivo na América do Sul deve ser o objetivo mais certo, mais constante, mais vigoroso das estratégias políticas e econômicas tanto do Brasil quando da Argentina” (GUIMARÃES, 2007, p 58). Como será visto, o governo Lula reconheceu essa realidade e priorizou as relações com a Argentina.

Por outro lado, os Estados Unidos, nos últimos anos, vem firmando tratados bilaterais com países da região como, por exemplo, tratados de livre comércio com a Colômbia, Peru e Chile. Existem, portanto, atores exógenos e endógenos influenciando o processo de integração sul-americana. As relações bilaterais Brasil-Argentina são, por seu peso histórico e por se tratar dos dois mais influentes atores da região, o eixo fundamental da realidade geopolítica sul-americana. A política externa brasileira com relação à Argentina é um importante termômetro de análise para compreender a realidade regional.

É importante verificar a diferença de conduta da política externa brasileira com relação à Argentina dos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. Com isso, poder-se-á entender quais interesses e concepções intelectuais estão contidos em cada um dos projetos, ambos advogados por diferentes setores da mídia e produções acadêmicas na figura de intelectuais renomados.

Os modos pelo quais, o Brasil deve inserir-se internacionalmente, e relacionar-se com a Argentina, atualmente, são temas em debate na sociedade brasileira. Esse debate é formado por *tese* e *antítese*. A análise comparativa entre o governo Fernando Henrique Cardoso e o governo Lula pode enriquecer este debate. O acúmulo dessa discussão pode ajudar a definir uma estratégia futura de política externa para o Brasil com relação à Argentina e, conseqüentemente, para o continente sul-americano. Ademais, considerando que a política externa também é influenciada pelo plano doméstico, o aprofundamento dessa pesquisa pode contribuir para a compreensão tanto da sociedade brasileira, quanto da argentina.

CAPÍTULO 1- A ANÁLISE PARADIGMÁTICA

Para entender quais as diferentes formulações de política externa com relação à Argentina, presentes nos governos de Lula e FHC, recorrer-se-á ao método da análise paradigmática. Quais são os elementos históricos estruturais nas relações bilaterais Brasil- Argentina? Nos momentos de conflito, observa-se a influência direta de potências centrais fomentando a rivalidade. Ademais, há momentos em que se evidencia competição entre os dois países na busca de privilégios na relação com o centro hegemônico. Para chegar aos paradigmas presentes na política externa nos anos 1990 e 2000, far-se-á também um breve apanhado histórico das relações bilaterais Brasil-Argentina.

1.1- ENFOQUES PARADIGMÁTICOS DA INSERÇÃO INTERNACIONAL BRASILEIRA

Um determinado país insere-se internacionalmente, principalmente, através de sua política externa. A política exterior compreende a concepção do destino da nação, o projeto nacional de inserção na arena internacional, formulado pelos atores nacionais interessados ou responsáveis por tal formulação. Na ausência de tal concepção “o processo decisório em política exterior subordina-se a valores, interesses e regras desejados por outros, que não os cidadãos de um determinado país”. (CERVO, 2008, p. 10). Caso não haja uma formulação própria de política exterior, uma nação será dominada e legitimará a hierarquia de poder global, assumindo então seu papel de subordinada aos interesses alheios.

A compreensão de como um país insere-se internacionalmente é muito complexa, pois contidos na formulação da política exterior estão presentes diversos atores de interesse. Empresas privadas, órgãos estatais, partidos políticos, sociedade civil e os Ministérios das Relações Exteriores são exemplos de atores que influenciam na projeção internacional de um país. Quando se pensa em relações internacionais é essencial se pensar também em economia política. Robert Keohane, afirma que: “Definidos puramente em termos econômicos ou políticos, a economia global e o sistema político internacional são abstrações. No mundo real das relações internacionais, os

assuntos mais significativos são simultaneamente políticos e econômicos” (KEOHANE, 2005, p. 22). A política externa de um país compreende uma vasta gama de atores no nível doméstico relacionando-se com o cenário internacional, que por sua vez é muito complexo, pois envolve simultaneamente a busca pelo poder, pela riqueza e os mais diversos tópicos da agenda internacional. A política externa contém a lógica dos jogos de dois níveis (PUTMAN, 2010).

Fazer a síntese da política externa de um país, em um determinado período de tempo, é, portanto, uma tarefa difícil. No caso brasileiro, Andrés Malamud, concordando com grande parte da literatura disponível afirma que “a política externa brasileira teve tradicionalmente dois objetivos: autonomia e desenvolvimento” (MALAMUD, 2001, p. 175). Entretanto, é necessário compreender os diferentes projetos de política externa que, ao longo da história do Brasil, lograram estes objetivos.

O enfoque teórico utilizado para a realização da pesquisa é a análise paradigmática presente e discutida, principalmente, na obra de Amado Luiz Cervo em seu livro “*Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*” e em artigo publicado em 2003, na *Revista Brasileira de Política Internacional*, intitulado “*Política Exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático*”.

A análise paradigmática, aplicada às relações internacionais do Brasil, é antes de tudo um método. O paradigma é uma explanação compreensiva da realidade. Sua função é a de organizar a matéria que é objeto de observação. “Temos por fim a construção de conceitos por via da observação empírica” (CERVO, 2008, p. 65).

Segundo o autor, a análise paradigmática evoca determinados pressupostos. Em primeiro plano, o paradigma comporta a visão de que uma nação – na voz de seu povo ou suas elites - tem dela mesmo, ou seja, identidade cultural que condiciona a política exterior. Um paradigma abrange também uma cosmovisão, “a imagem que determinada formulação conceitual projeta dos outros povos, nações ou do mundo todo” (CERVO, 2008, p. 65). Em segundo plano, o paradigma inclui a leitura que Estado faz dos interesses nacionais. De acordo com Cervo (2008, p. 66):

Em terceiro plano, o paradigma envolve a elaboração política. Nesse sentido, condiciona tendências de médio ou longo prazo, como também explica suas rupturas. Ou seja, envolve o modo de relacionar o interno ao externo e a manipulação da informação para estabelecer o cálculo estratégico e orientar a decisão.

A análise através de paradigmas permite, para efeito cognitivo, a organização da matéria, complexa e difusa e lhe confere inteligibilidade orgânica. Através da análise paradigmática podemos, para efeito prático, avaliar o desempenho dos dirigentes e da sociedade organizada em seu projeto de inserção internacional em dado período de longa duração.

Uma das vantagens desse método é permitir uma formulação própria da inserção internacional do Brasil identificando os componentes inerentes da sua própria realidade e não simplesmente a transposição de conceitos formulados no exterior. Segundo Cervo (2003, p 5):

Toda teoria envolve uma visão de dentro das relações internacionais, porque veicula valores, desígnios e interesses nacionais. Por tal razão, uma teoria alheia pode ser epistemologicamente inadequada para explicar as relações internacionais de outro país e, ainda, ao informar o processo decisório, pode ser politicamente nociva.

Na formulação conceitual do autor, na história do Brasil, há quatro paradigmas de política exterior, dois dos quais, o *neoliberal* e o *logístico*, referem-se aos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, respectivamente. Os outros dois paradigmas seriam o paradigma *desenvolvimentista*, que historicamente vai de 1930-1990 e o paradigma *liberal-conservador* do século XIX.

Os paradigmas pesam sobre a opinião e o processo decisório do Estado. No que tange à análise comparativa dos dois governos e sua inserção perante os vizinhos, em especial sua relação com a Argentina, cada paradigma que comporta visão de mundo e estratégia diferentes, resultou em paradigmas relacionais diferentes.

O paradigma das relações em eixo com a Argentina possui aplicabilidade confluyente com um projeto próprio de inserção internacional,

aproximando-se do paradigma *logístico*. Como bem salienta Paulo Roberto de Almeida, “o país platino sempre foi, para FHC, ‘um’ parceiro estratégico, ao passo que Lula o considera como ‘o’ parceiro estratégico” (ALMEIDA, 2004, p. 162).

O embasamento teórico da concepção de eixo Brasil-Argentina passa necessariamente pelos estudos desenvolvidos por Moniz Bandeira. Seu método histórico, hegeliano, abrange o eixo Brasil-Argentina condensando o encadeamento dos acontecimentos coordenados num vasto sistema, em que os fatos históricos estão interligados. Esse método está presente em sua obra “Brasil, Argentina e Estados Unidos” (BANDEIRA, 2010, p. 44):

[...] a unidade e a interação entre política internacional e política nacional, em analisar como e quando a política internacional condicionou ou influenciou sobre a política interna na Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e outros países, bem como investigar, igualmente, as causas econômicas e sociais e os fatores de política interna que lhes determinaram as relações e a política exterior, no século XX, dentro de um contexto em que os EUA se tornaram a potência hegemônica no hemisfério.

Para compreender a interconectividade entre os paradigmas da política exterior do Brasil e a relação deste com a Argentina, cruzar-se-á a matriz teórica dos paradigmas de política externa com os paradigmas de relação com os vizinhos, em específico, o paradigma das *relações em eixo* desenvolvido por Moniz Bandeira.

Concretamente, pode-se ponderar que a região da América do Sul é, historicamente, subordinada às estruturas hegemônicas de poder global. Desde as independências, esse caráter periférico e dependente das novas nações impediram quaisquer tentativas de integração mais profunda. Os dois maiores países da região, Argentina e Brasil, configuraram-se como “potências” rivais, principalmente no que tange à relação desses com as potências centrais na disputa por vantagens de caráter econômico, militar e comercial.

A década de 1980 é considerada por muitos como a “década perdida” para a América Latina. Com altos índices de inflação, estagnação econômica e uma explosão da dívida externa, esses países viram-se isolados. Recém

voltando à democracia, para estes países, a necessidade de aproximação com os vizinhos tornou-se patente. Argentina e Brasil, os dois países protagonistas das desavenças do passado, sentaram à mesa a fim de buscar cooperação.

Em cinco encontros presidenciais (de julho de 1986 a novembro de 1988) vinte e três Protocolos e mais de quarenta Atas e Anexos foram assinados entre Brasil e Argentina. Os documentos versavam sobre cooperação nos mais diversos setores. No entanto, naquela época, alertava Seitenfus “é fundamental que os próximos governos a serem eleitos no Brasil e Argentina continuem esta ação, aprofundando-a” (SEITENFUS, 1989, p. 125). Os próximos governos eleitos, Collor no Brasil e Menem na Argentina, inspiraram-se nas mudanças do cenário global. Os dois buscavam modernização econômica e reestruturação institucional para sair do cenário de estagflação dos anos 80. A resposta à crise veio de Washington. Em 1990, durante conferência organizada pelo Instituto para Economia Internacional dos Estados Unidos, o economista John Williamson explicitou uma série de diretrizes econômicas a serem seguidas pelos países Latino-americanos. Conhecida como “Consenso de Washington”, essa formulação incluía disciplina fiscal, corte dos gastos públicos, reforma fiscal, liberalização do comércio, abertura ao investimento externo direto, privatização, entre outras medidas. Consolidava-se o caminho ao neoliberalismo.

No caso de Fernando Collor de Mello, o “neoliberalismo inspirou todas as políticas públicas, inclusive a política externa” (GARDINI, 2007, p. 812). Esta concepção de política externa também foi adotada pelo governo Fernando Henrique Cardoso, o que levou o historiador Amado Cervo a definir este período (1990-2002) dentro do *paradigma neoliberal* da política exterior brasileira.

Carlos Menem, na Argentina, também abraçou o neoliberalismo. Buscando uma associação privilegiada e vendo no desenvolvimentismo a causa dos problemas econômicos argentinos, a resposta estava dada: relação especial com os Estados Unidos. “Estas considerações foram incorporadas à teoria do *realismo periférico*, que serviram de base teórica para a política externa de Menem nos anos 90.” (GARDINI, 2007, p. 812). A década de 1990 é vista para muitos como o marco da integração Argentino-Brasileira e sul-americana. Em 1991, foi celebrado o Tratado de Assunção que determinou a

constituição do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Nos anos 1990, a integração deu-se nos moldes neoliberais, assim como a relação Brasil-Argentina. Ambos cooperaram no que tange à gradual eliminação de barreiras tarifárias, a construção de uma tarifa externa comum e a coordenação de políticas macroeconômicas.

No entanto, cabe perguntar: a cooperação Brasil-Argentina, dentro do *paradigma neoliberal*, é suficientemente importante no que tange a um propósito geopolítico de aliança com os vizinhos? A integração dentro desses moldes pode ser uma transferência de soberania desnecessária, não aos vizinhos, mas aos países do centro. Esse tipo de aproximação pode perpetuar o que Moniz Bandeira chama de “rivalidade mitológica” a partir do momento em que os dois países passam a buscar vantagens em relação ao seu vizinho mesmo que com o mercado integrado. Para Moniz Bandeira (2010, p. 34):

A secular rivalidade’ do Brasil com a Argentina cristalizou como estereótipo ideológico uma consciência falsa visando a induzir comportamentos e orientar relações políticas, tanto internas quanto externas, segundo interesses e objetivos de determinadas potências.

Com a ascensão de Lula e de outros governos mais à esquerda na América do Sul, houve uma mudança nas relações internacionais no subcontinente. No que se refere às relações entre Brasil e Argentina, a superação do paradigma neoliberal permitiu aos países implementar o paradigma das *relações em eixo*. O termo “*relações em eixo*” foi cunhado pela primeira vez por Luiz Alberto Moniz Bandeira em pequeno livro de 1987. Segundo Cervo (2008, p. 211)

Os componentes do conceito de relações em eixo levam em conta fatores relevantes para as relações entre vizinhos. Eles assentam sobre a tradição de uma relação especial bilateral, não do tipo parceria estratégica entre dominante e dominado, de estruturas assimétricas, como a que se verifica entre Brasil e Estados Unidos, mas sobre uma relação especial entre parceiros simétricos.

O processo de aproximação Brasil-Argentina visto como linha contínua de 1986 até os dias atuais ignora as possíveis reversões e rupturas que se

deram nesse processo. O método de análise paradigmática, ainda que apresente falhas, permite analisar se houve de fato reversões no processo de aproximação entre Brasil e Argentina.

As relações em eixo não significam uma negação do *paradigma neoliberal*? Ao contrário do que se afirma, a integração sul-americana através do eixo Brasil-Argentina começou de fato como uma resposta aos impactos negativos do neoliberalismo e não surgiu geopoliticamente dentro do idealismo neoliberal. “Em sua essência, as relações em eixo, no presente, concorrem como proposta de saída para a crise das experiências neoliberais que provocaram a deterioração dos indicadores econômicos e de bem-estar na América do Sul” (CERVO, 2008, p. 213). O autor segue afirmando que “as relações em eixo sugerem, nesse sentido, recuperar a essência política do processo de integração abandonado em razão das diretrizes neoliberais” (CERVO, 2008, p. 213).

No governo Lula, as relações do Brasil com a Argentina corresponderam ao paradigma das *relações em eixo*. O governo Fernando Henrique Cardoso, ao contrário, representa uma continuidade histórica dos governos no que tange à implementação do *paradigma competitivo*. Essa diferença representa uma mudança fundamental nas opções da política externa brasileira nos dois governos e tem impactos relevantes na inserção internacional do país e no regionalismo sul-americano. Amado Cervo explicita “[...] a contribuição da América do Sul à configuração do mundo multipolar, objetivo explícito da política exterior do governo Lula, depende da criação do centro de poder regional que por sua vez, está condicionado ao processo de integração.” (CERVO, 2008, p. 213).

O processo de integração sul-americano depende essencialmente do eixo Brasil-Argentina. Essa mudança de paradigma poderá ser observada na análise comparada da política externa dos dois governos e os respectivos respaldos por parte da Argentina e do subcontinente.

Assim pode-se perguntar, se essa mudança foi de fato significativa, ela criou raízes sólidas e permanentes? Pois já nos alertava Ricardo Seitenfus em 1989: “Um dos desafios mais importantes do processo de cooperação argentino-brasileiro é fazer com que ele passe das preocupações de governo e

se transforme em um objetivo nacional permanente” (SEITENFUS, 1989, p. 122).

Se o *paradigma neoliberal* comporta visões onde a rivalidade atua como uma força inerente à própria natureza das relações internacionais, torna-se mister, compreender estruturalmente o processo histórico das relações bilaterais Brasil-Argentina. O resgate histórico permite apontar também quais os elementos, sócio, político e econômicos, que tornam possível a implementação do paradigma das *relações em eixo*.

1.2- O HISTÓRICO DAS RELAÇÕES BILATERAIS BRASIL E ARGENTINA

A América Portuguesa à época da Independência, ao contrário da América Espanhola que se fragmentou em dez países, manteve seu vasto território inalterado. Para obter reconhecimento externo de sua independência, o Brasil inseriu-se no cenário da política internacional, após 1822, como dependente e dominado. O país herdou a dependência que Portugal tinha perante a Inglaterra. A Inglaterra, como condição para reconhecer a Independência brasileira, solicitou ser mediadora entre o Brasil e sua ex-metrópole, além de manter em vigor o tratado de comércio firmado em 1810 entre a colônia e a Inglaterra, que estabelecia uma tarifa de importação de somente 15% para os produtos Ingleses que chegavam à colônia brasileira.

A Argentina, por seu turno, nasceu de um projeto americanista liderado por San Martín. O Congresso de Tucumán proclamou a independência das “Provinciais Unidas de Sudamérica” e declarou a Independência da Argentina em 09 de julho de 1816. O Brasil não havia rompido com o sistema monárquico diferente das jovens repúblicas vizinhas. Por tal motivo, as relações bilaterais Argentina-Brasil foram marcadas pela desconfiança em relação às pretensões hegemônicas e intervencionistas do Brasil, herdeiro do Império. O período que vai de 1810 a 1898 é conceituado por Alessandro Candéas, nas relações bilaterais, como “instabilidade estrutural com predomínio da rivalidade”. (CANDEAS, 2005, p. 4).

O século XIX foi marcado por conflitos entre os dois países, como por exemplo, o conflito na Banda Oriental (1825-1828) e a disputa territorial sobre a região de Missões. A Guerra da Cisplatina é descrita na historiografia Argentina

como “Guerra contra o Império do Brasil”, pois a ação brasileira “amputou” o território Argentino, subtraindo o Uruguai, Paraguai e parte da região das Missões. A região das Missões passou a significar motivo de conflito, reclamada pela Argentina e indispensável para o Império do Brasil. A guerra do Paraguai, comprometeu as finanças do Brasil, levando a falência o Banco de Mauá (BANDEIRA, 2010, p. 52). A Argentina, apesar da derrota diplomática e territorial, consolidou-se como Estado a partir da hegemonia de Buenos Aires.

Os presidentes Bartolomé Mitre (1862-68) e Domingo Sarimento (1868-74) reprimiram as dissidências federalistas, organizaram o Exército nacional e consolidaram o Estado argentino para sua nova fase estrutural. A corrente liberal-nacional *porteña* conquistou hegemonia no Estado nacional da Argentina. Segundo Moniz Bandeira (BANDEIRA, 2010, p. 53):

A Argentina estruturou-se como Estado unificado muito mais tarde que o Brasil, cujas instituições administrativas, políticas e militares herdara praticamente intactas de Portugal, e o antagonismo entre os dois países, superadas as causas históricas, mas explorados os ressentimentos, passou a refletir, em larga medida, suas conexões econômicas internacionais com terceiras potências que disputavam os mercados da América Latina.

Moniz Bandeira destaca o exemplo da corrida armamentista existente no cone-sul, estimulada pelos fabricantes de armamentos, como por exemplo a empresa alemã Krupp, que alimentou controvérsias sobre as fronteiras. Bandeira argumenta que “e tanto é certo que ela não só não cessou como recresceu, mesmo depois que a Argentina e o Brasil equacionaram a questão e aquele pretexto desapareceu”.(BANDEIRA, 2010, p. 56). O litígio das Missões foi resolvido com um laudo arbitral expedido pelo presidente Grover Cleveland (1895), dando ganho de causa ao Brasil. Com o fim do Império e o primeiro *coup d'état* no Brasil, a proclamação da república, as relações com a Argentina melhoraram. Do período do Império, cabe destacar em termos de cooperação, apenas o Tratado de Amizade, Comércio e Navegação assinado em 1856 pelos dois países.

O período que vai de 1898 a 1961 é conceituado por Candeas como “instabilidade conjuntural e busca de cooperação com momentos de rivalidade”.

(CANDEAS, 2005, p. 11). A proclamação da república deu um novo fôlego às relações bilaterais Brasil-Argentina. O presidente Julio A. Roca firma o Tratado de Fronteira com o Brasil em 1898. Outro fato inédito foi a primeira troca de visitas presidenciais, com a visita de Roca ao Brasil em 1899 e Campos Sales à Argentina em 1900. A rivalidade no começo da república foi evidentemente causada por disputas de vantagens em relação ao centro hegemônico.

A elite Argentina, a partir dos anos 1880, ficou conhecida como *generación del ochenta*. A Argentina se via como terra próspera, aonde os imigrantes em busca de liberdade seriam acolhidos. O país tentava transplantar a cultura europeia para seu território. A Argentina buscava a situação de periferia privilegiada, e para isso desenvolveu “relações carnais” com a Inglaterra. Como assinala Candeas: “A relação privilegiada com o Reino Unido derivou da estratégia da elite de tirar maior proveito da situação periférica, convertendo o país em eficiente economia agroexportadora” (CANDEAS, 2005, p. 10). No período de 1890 a 1914, a Argentina era o principal destino dos investimentos Ingleses. Em 1910, a Argentina era o maior exportador mundial de trigo e o segundo de carne congelada e lã, e já havia atingido uma renda per capita do nível dos países centrais. No entanto, as bases do sucesso argentino não eram sólidas. A Argentina havia se associado e dependia de uma potência em declínio, a Inglaterra. Havia um desprezo pelos Estados Unidos, por parte da elite argentina, que havia optado pela Europa como modelo social, político e cultural a ser seguido.

A relação do Brasil com os Estados Unidos gerava desconfianças por parte da Argentina. Havia a percepção de que o Brasil, ao reorganizar sua frota naval, estaria atuando como garantidor da implementação da doutrina Monroe na América do Sul. O Brasil era próximo dos Estados Unidos, principal comprador do café brasileiro, e fazia concessões tarifárias que beneficiava aquele país. As trocas comerciais entre Brasil e Argentina entraram em crise, com a aplicação de barreiras fitossanitárias por parte de ambos os governos. É fácil perceber que os elementos de rivalidade entre Brasil e Argentina, colocavam em posição extremamente favorável o centro hegemônico. A Inglaterra e os Estados Unidos já possuíam enorme vantagem para consolidar seus interesses na América do Sul, já que eram superiores militar e

economicamente. Sendo que os dois maiores países da região, Brasil e Argentina, competiam entre si, vale a máxima, *divide et impera*.

O presidente Roque Sáenz Peña (1910-1914) visitou o Brasil em 1910 e pronunciou a frase famosa “tudo nos une, nada nos separa”. Sáenz Peña possuía a concepção de que a paz na América do Sul só seria alcançada através de um firme acordo com o Brasil. De fato, Sáenz Peña havia razão, segundo Moniz Bandeira (BANDEIRA, 2010, p. 127):

Argentina e o Brasil, enlaçados histórica e geograficamente pela rota do Atlântico e por fronteiras vivas comuns, constituíam países predominantemente agrícolas, inseridos no sistema de divisão internacional do trabalho, como exportadores de matérias-primas e importadores de manufaturados, o fato de que suas economias eram tributárias uma da outra sem concorrerem no mercado mundial facilitava o entendimento.

A concepção de Sáenz Peña estava de acordo com a do Barão do Rio Branco, que à época ocupava a pasta do Ministério das Relações Exteriores. Rio Branco, que propôs o pacto do ABC com a celebração do Tratado de Cordial Inteligência Política e Arbitramento, afirmou que “Se conseguirmos firmar o ABC nas bases desse tratado teremos assegurada para sempre a paz na América do Sul” (Apud; BANDEIRA, 2010, p. 129). No entanto, Rio Branco veio a falecer no dia 10 de fevereiro de 1912. Lauro Muller, que sucedeu Rio Branco no Ministério (1912-1917), orientava sua política no sentido de aceitar a liderança dos EUA e *colocar-se* sob a proteção do *big brother*. Contudo, o pacto do ABC, concebido pelo Barão do Rio Branco, foi firmado em 1915. Tal pacto não agradou em nada os Estados Unidos dado que a aliança estratégica entre as três mais importantes potências da região (Argentina, Brasil e Chile) poderia reduzir enormemente sua crescente influência no subcontinente.

Por pressão dos setores conservadores, o pacto do ABC não foi ratificado pelo congresso Argentino. O caráter periférico das elites, tanto no Brasil quanto na Argentina, foi historicamente um fator estrutural que atuou no sentido contrário à cooperação. Estes setores conservadores, pactuados com o centro hegemônico, beneficiavam-se da condição de periferia na divisão

internacional do trabalho. Em 1921, o Presidente da Argentina Yrigoyen opôs-se ao relançamento do pacto do ABC.

Em 1933, atenuadas as tensões, que foram motivo de conflito no início do século, e na tentativa de superar o fracasso que significou para as relações bilaterais a recusa do pacto do ABC, o presidente da Argentina visitou o Brasil. Na ocasião, foi assinado o Tratado Antibélico de Não-Agressão, o Tratado de Comércio e Navegação e outros convênios sobre na agenda comercial e do turismo. Contudo, como bem define Ricardo Seitenfus, as relações Brasil e Argentina são marcadas por uma “história de desencontros” (SEITENFUS, 1989, p. 108). As duas guerras mundiais significaram um rearranjo de poder no sistema internacional que iria marcar todo o século XX. Com a crise de 1929, a Argentina sofreu um golpe quase fatal nas suas exportações de produtos primários. O país decidiu permanecer atrelado ao Reino Unido, pois seus dirigentes não conseguiam interpretar com clareza o declínio da Europa no cenário mundial. Os Estados Unidos ascenderam ao status de potência mundial. A Argentina decidiu manter-se neutra nas duas guerras mundiais e “interpreta o alinhamento do Brasil como forma de obter benefícios econômicos e estratégicos dos Estados Unidos, na linha da suspeita do desejo de representar os interesses de Washington na América do Sul”. (CANDEAS, 2005, p. 15). O decorrer dos fatos força a mudança da posição argentina na segunda guerra mundial. Em 1944, o presidente Pedro Ramírez rompe relações com o Eixo e, em 1945, a Argentina declara guerra ao Eixo.

Em 1946, a eleição de Perón, significou ruptura na inserção internacional argentina. Era um governo apoiado nos novos segmentos sociais que surgiam naquele país, como os movimentos sindicais e as elites industriais. Perón orientava-se pela substituição de importações e posicionava-se no cenário internacional através do paradigma autônomo e heterodoxo. O governo adotou a *terceira posição* na guerra fria, o que significou não se alinhar nem aos Estados Unidos nem à URSS. A Argentina não se filiara ao Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), ao Fundo Monetário Internacional (FMI), nem ratificara o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT). Paradoxalmente, a dependência perante os Estados Unidos aumentou na medida em que os investimentos das empresas norte-americanas aumentaram muito na Argentina, ultrapassando os investimentos ingleses naquele país.

Nas relações com o Brasil, Perón tentou reeditar o pacto do ABC, que *a priori* teve a simpatia de Vargas. Essa ideia caminhava *pari passu* com a doutrina da *terceira posição* de Perón. Como afirma Bandeira: “com a constituição na América Latina de um bloco independente, que gravitaria em torno do eixo Argentina-Brasil-Chile” (BANDEIRA, 2010, p. 260). Por pressão de setores conservadores, na figura de Carlos Lacerda, dono do jornal *Tribuna de Imprensa*, Vargas não aderiu ao novo ABC. Crises político-econômicas, muito semelhantes, também pelo fato do descontentamento de empresas norte-americanas com o nacionalismo de Vargas e Perón, atingiram estes governos. Perón renunciou à presidência da República, em 19 de setembro de 1955. Getúlio Vargas, por seu turno, suicidou-se em 24 de agosto de 1954, denunciando a conspiração de grupos internacionais e nacionais “revoltados contra o regime de garantia do trabalho”.

De 1955 a 1958, na Argentina, os governos militares foram marcados pelo conservadorismo no plano interno e a inauguração do alinhamento com os Estados Unidos no plano externo. Frondizi (1958-1962), que mantinha uma relação próxima com o peronismo, ganhou as eleições na Argentina. Frondizi possuía um programa de governo semelhante ao de Juscelino Kubitshek: ambos priorizavam o esforço da industrialização por meio da substituição de importações. Na concepção de ambos os governos, o maior desafio da segurança continental estaria na superação do subdesenvolvimento. Nesse sentido, Kubitshek promoveu a Operação Pan-Americana (OPA), pressionando o governo do presidente Dwight Eisenhower a tomar uma atitude de maior cooperação com o desenvolvimento continental. Frondizi deu-lhe o respaldo necessário e os dois governos articularam posições conjuntas nas conferências pan-americanas. Os presidentes Kubitshek e Frondizi, encontraram-se, em 1958, e criaram o Grupo de Cooperação Industrial Brasil-Argentina. Esse clima de cooperação, naquele tempo, possibilitou a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC). (BANDEIRA, 2010, p. 274).

Jânio Quadros, que sucedeu Kubitshek na presidência do Brasil, elaborou o que ficou conhecido como Política Externa Independente. Parte dessa elaboração constituía uma diretriz de aproximação com a Argentina. Quadros e Frondizi, em 1961, realizaram um encontro em Uruguai, onde assinaram o Convênio de Amizade e Consulta, sistema de troca de

informações. Os Estados Unidos desconfiou dos objetivos do encontro e manifestou-se contrário a sua realização, pois “os EUA temiam a aliança entre a Argentina e o Brasil, que significaria não apenas a soma de dois países e sim a multiplicação de forças e de potencialidades” (BANDEIRA, 2010, p. 305).

O presidente Frondizi foi deposto por um golpe militar em 1962. Jânio Quadros renunciou, em 1961, e seu vice João Goulart, afilhado político de Getúlio Vargas, enfrentou anos turbulentos à frente da presidência. Goulart não teve êxito em seu projeto de implementar reformas de base (agrária, urbana, remessa de lucros), e foi deposto pelas Forças Armadas, em abril de 1964. Iniciava-se assim, na história do Brasil, um capítulo marcado pelo conservadorismo e autoritarismo. As relações com a Argentina piorariam muito ao longo das ditaduras militares que assolaram ambos os países. Candeas conceitua o período que vai de 1962 a 1979, nas relações bilaterais, de “instabilidade conjuntural com predomínio da rivalidade”. (CANDEAS, 2005, p. 20).

Na Argentina, as presidências de Guido (1962-1963) e Aturro Illia (1963-1973) são marcadas pela hegemonia de setores de direita e no plano externo aprofundam o alinhamento com os Estados Unidos, condenando o regime socialista cubano e apoiando a intervenção na República Dominicana. A ditadura militar de 1966-1973 teve dois períodos. O primeiro do general Juan Carlos Onganía (1966-1970) que foi marcado pelo alinhamento automático com os Estados Unidos. O segundo, dos generais Roberto Levingston (1970-1971) e Alejandro Lanusse (1971-1973), que teve um caráter relativamente autonomista. Posteriormente, há um interregno do retorno de Perón em 1973, que só durou um ano até sua morte em 1974. Sua sucessora, Maria Estela Martín de Perón, abandona as bases do peronismo e perde força política. Essa situação leva a Argentina a um novo golpe militar em 1976, ditadura que durou até 1983.

Nesse período, as tensões entre Brasil e Argentina se acirram. Já em 1966, Brasil e Paraguai assinam a “Ata das Cataratas” e há o início do litígio acerca de Itaipu. Em 1973, Brasil e Paraguai firmam o Tratado de Itaipu e isso gera tensões com a Argentina. Geopoliticamente, o que ocorreu, foi um crescimento do diferencial de poder entre Brasil e Argentina, que marcou a segunda metade do século XX nas relações bilaterais. No começo do século, a

Argentina havia conquistado hegemonia na Bacia do Prata, através de sua relação especial com a Inglaterra. No entanto, a Argentina não acompanhou o Brasil, em termos propulsão de desenvolvimento, no novo sistema internacional que se configurou a partir do fim da segunda-guerra mundial em 1945. Nos anos 1970 “o ‘milagre brasileiro’ contrasta com a instabilidade política e econômica argentina, acentuando sentimentos de rivalidade e desconfiança”. (CANDEAS, 2005, p.22).

A Argentina respondeu ao entendimento entre Paraguai e Brasil sobre a Itaipu de diversas formas. Levou a questão ao âmbito multilateral, sustentando o argumento de que é obrigatória a consulta prévia sobre a construção de represas em rios internacionais de curso sucessivo. O Brasil defendeu a tese de soberania nacional sobre os recursos naturais, o que atenuou o impasse, levando a Argentina a negociar bilateralmente acordos com o Uruguai e o Paraguai. A resolução da rivalidade acerca do Tratado de Itaipu deu-se em 1979, com a assinatura do Acordo Tripartite de Cooperação Técnico-Operativa por Argentina, Brasil e Paraguai. Para Candeas “em 1979, a relação Brasil-Argentina dá um salto qualitativo extraordinário, elevando de forma irreversível o patamar dos laços bilaterais”. (CANDEAS, 2005, p.23).

No começo dos anos 1980, a aproximação entre os dois países foi de fato notável. Nesse período, os presidentes do Brasil e da Argentina se encontram três vezes (1980,1981,1983). O fato dos dois países, sem ingerência de terceiras potências, acordarem sobre recursos estratégicos e infraestrutura, como foi o caso do Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear assinado pelos dois países em 1980, foi extremamente significativo no plano bilateral e no cenário político do hemisfério. O entendimento sobre Itaipu consolidou a base para os acordos realizados entre Alfonsín e Sarney em 1986.

Para Candeas, na história da política exterior argentina existem dois principais paradigmas que correspondem a dois projetos de país, um liberal e agroexportador que remete a “gerenación del ochenta” e outro industrializante e desenvolvimentista, o projeto de “autonomia heterodoxa” (CANDEAS, 2005, p. 32). O autor afirma que o segundo favorece mais o estabelecimento de cooperação estrutural nas relações com o Brasil, pelo fato de privilegiar a

construção conjunta de poder, em oposição à abertura comercial hemisférica. A abertura comercial hemisférica, que nos anos 1990 traduziu-se na proposta da Aliança de Livre Comércio das Américas (ALCA), é coerente com o caráter periférico das elites agroexportadoras e liberais. Essas elites, associadas ao centro hegemônico, são forças políticas históricas, tanto no Brasil quanto na Argentina, e por muitas vezes conquistaram a hegemonia no Estado e na sociedade.

A América do Sul é um tabuleiro de xadrez, onde mover qualquer peça afeta a situação das demais peças. As teorias que sustentam naturalidade ao conflito entre os países da região, não correspondem, à realidade da atuação estratégica dos Estados. Com relação à Argentina, segundo Candeas (CANDEAS, 2005, p. 33):

O Brasil precisa de um sócio estratégico fortalecido, com o qual possa construir poder internacional num contexto de integração. O que conta, aqui, é a lógica de construção de poder compartilhado (jogo de soma positiva), e não a de reequilíbrio e contenção (jogo de soma zero).

É curioso o fato de que os governos que advogam a construção da autonomia e desenvolvimento nacionais através da soberania são mais favoráveis ao entendimento com os vizinhos, como foi o caso de Vargas e Perón. No curso da história, os elementos de rivalidade e os desencontros são em sua maioria fruto da dependência desses países em relação às potências centrais. Segundo Moniz Bandeira (BANDEIRA, 2010, p. 234):

Entre Argentina e Brasil, em distintas épocas da história, ocorreram fricções que no passado responderam à política dos centros coloniais e foram posteriormente alentadas pelas potências imperialistas que lutavam entre si por um predomínio.

Não é interesse dos Estados Unidos que a Argentina e o Brasil formem um eixo político e cooperativo. Quaisquer paradigmas autonomistas sofrem oposição do centro hegemônico que, desde 1823, quando foi proclamada a Doutrina Monroe, mantém sólida estratégia econômica, política e militar para a América Latina. A década de 1980, considerada a década perdida para a

América Latina, foi elucidativa quanto à posição desses países no cenário internacional. De qualquer forma, Argentina e Brasil articularam-se em busca de cooperação. Sarney e Alfonsín “chegaram à conclusão de que, isoladamente, o Brasil e a Argentina pouco ou quase nada iriam mudar na ordem mundial, mas unidos, poderiam influir gradativamente nas decisões de interesse da América Latina” (BANDEIRA, 2010, p. 463).

Este brevíssimo resgate histórico, permite-nos perceber quais elementos e paradigmas de política exterior e desenvolvimento nacional são mais confluentes com a implementação do eixo Brasil-Argentina. Os anos 1990 foram marcados pela ascensão do neoliberalismo, o qual se refletiu na política exterior dos governos de Collor e FHC no Brasil, e de Menem na Argentina. Para comparar a política externa de FHC e Lula com relação à Argentina, o próximo capítulo será dedicado à compreensão do governo FHC, sua concepção de país e mundo, sua política exterior e as relações entre Brasil e Argentina nesse período.

CAPÍTULO 2- ERA CARDOSO

A compreensão do paradigma de política exterior adotado na década de 1990, no Brasil, pelo presidente Fernando Henrique Cardoso passa, necessariamente, pelo entendimento dos diferentes fatores que levaram o país a inserir-se internacionalmente dessa forma. É necessário entender qual a concepção de mundo presente nesse paradigma, sob qual conjuntura internacional e nacional ele surgiu e quais os elementos que dão a tônica à política externa de FHC. Neste capítulo, tentar-se-á sintetizar a política externa de FHC discutindo-se o neoliberalismo como doutrina política e econômica hegemônica da década de 1990. Posteriormente, far-se-á uma análise da política externa brasileira com relação à Argentina na “Era Cardoso”. Assim, permite-se a associação entre um paradigma de política externa e paradigmas relacionais.

2.1- IDENTIDADE CULTURAL E COSMOVISÃO, PERCEPÇÃO DE INTERESSES E ELABORAÇÃO POLÍTICA

A década de 1980, como foi visto, ficou conhecida na América Latina como a “década perdida”. O cenário macroeconômico interno, no caso do Brasil, era preocupante. A década de 1980 foi marcada por baixíssimo crescimento, uma escalada inflacionária de caráter inercial e um aumento da dívida externa. Em 1990, o PIB do Brasil variou em -4,3%, a inflação chegou a 2509,47 %, e a dívida externa absorveu 25% das exportações. Ao final do governo Sarney, a situação era preocupante. Esse cenário favoreceu a candidatura de Fernando Collor de Mello às eleições presidenciais de novembro de 1989, pertencente a um partido até então desconhecido, o Partido da Reconstrução Nacional (PRN). Collor apresentou-se como uma espécie de herói salvador, combatente da corrupção e com a promessa de modernizar o parque industrial brasileiro, que, em sua opinião, havia “virado sucata”.

Collor tentou romper com o modelo de desenvolvimento industrializante, que marcou o século XX no Brasil, privatizando empresas estatais e promovendo a abertura comercial. Em 1992, Collor havia fracassado em

combater a inflação e surgiram denúncias de corrupção contra o governo. O escândalo que ficou conhecido como “o caso PC-Farias”, em referência ao tesoureiro da campanha presidencial de Collor, Paulo César Farias, levou ao processo de *impeachment* do presidente. Assumiu em seu lugar o vice-presidente Itamar Franco, que alocou para o ministério da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso. Fernando Henrique Cardoso ocupou também o ministério das Relações Exteriores durante o governo Itamar Franco.

FHC, como ficou conhecido, era uma figura central no debate político e intelectual brasileiro. Sociólogo, formado pela USP, ficou conhecido por defender que os países da América Latina poderiam desenvolver-se sem necessitar romper com a situação de dependência estrutural perante os países centrais. Elegeu-se senador em 1978 e, novamente, em 1986, pelo MDB. Foi um dos fundadores do PSDB, junto com José Serra, partido que advogava a concepção de que naquele momento o Brasil necessitava de um “choque de capitalismo”, que passava pela abertura da economia, fim de monopólios de empresas estatais e maior participação do setor privado na produção e na infraestrutura. (FAUSTO, 2012, p. 480). Entretanto, FHC só destacou-se realmente no cenário político nacional, quando implementou o “Plano Real”, como ministro da Fazenda de Itamar Franco, liderando uma equipe de economistas, dentre eles André Lara Resende e Pécio Arida, para introduzir a Unidade Real de Valor (URV). A unidade de valor deu origem à nova moeda, o Real, derrubou a inflação, e gerou o caldo político necessário para a eleição de Fernando Henrique Cardoso à presidência em outubro de 1994, com 54% dos votos, enquanto Lula, o segundo candidato mais votado, obteve 27,04% dos votos.

Os dois mandatos do governo FHC (1995-2002) ficaram conhecidos pela consolidação do neoliberalismo como modelo de desenvolvimento no Brasil. No entanto, esse não é um fenômeno brasileiro, a ideologia neoliberal nos anos 1990 foi hegemônica em nível global. A vitória do capitalismo sobre o socialismo soviético em 1989 reordenou o sistema internacional. Os Estados Unidos passaram a ser a única superpotência, dotados de uma enorme superioridade militar e econômica. O aumento do volume e da velocidade dos fluxos financeiros internacionais, o nivelamento comercial, a convergência de

processos produtivos e da regulação nos Estados foram características da nova realidade econômica conhecida como globalização. (CERVO, 2002, p. 5).

No plano conceitual, a ideia de que o Estado é o impulsionador do desenvolvimento, começa a ser substituída no discurso econômico da década de 1980. “Nessa nova versão, o Estado não aparece mais como fórmula salvadora, mas como parte essencial do problema”. (CRUZ, 2007, p. 75). Nesta concepção, o Estado interfere no equilíbrio de mercado, pois é guiado por grupos sociais rentistas que ao buscarem vantagens junto ao Estado, prejudicam o dinamismo do mercado em alocar os recursos. Como assinala Sebastião Carlos Velasco e Cruz: “Não se trata mais, por conseguinte, de usar o Estado para promover um projeto de desenvolvimento econômico, mas de encurtar o seu raio de ação para liberar no mercado o dinamismo nele contido.” (CRUZ, 2007, p. 75).

Essa concepção deu origem ao receituário para os países latino-americanos, defendido pelo economista John Williamson em 1990, na conferência organizada pelo Instituto para Economia Internacional em Washington, o *Consenso de Washington*. Tratava-se de um conjunto de reformas e políticas setoriais interligadas, as quais iriam garantir maior dinamismo ao mercado, combatendo as distorções provenientes da intervenção do Estado na economia. Tais reformas incluem: 1) abertura comercial e cambial; 2) liberalização financeira; 3) liberação de preços e salários; 4) liberalização do regime de investimento estrangeiro; 5) privatização; 6) reforma tributária; 7) reforma de seguridade social; 8) reforma das relações de trabalho. (CRUZ, 2007, p. 77).

No caso do Brasil: 1) A tarifa externa média caiu de 51%, em 1987, para 13,6% em 1999. Houve redução da dispersão tarifária, redução de barreiras não tarifárias, unificação do regime de câmbio e redução das restrições à saída de capital; 2) Houve redução das reservas obrigatórias, reforma da legislação de mercado de capitais, reforma da legislação bancária e melhoria da supervisão bancária; 3) Na década de 1990, foram extintos quase todos os controles sobre preços e salários; 4) Vários setores foram abertos ao capital estrangeiro, por meio da reforma constitucional; 5) Entre 1995 e 2002, o resultado total das privatizações superou US\$ 100 bilhões, ganhando destaque a privatização do setor de telecomunicações e de energia elétrica; 6) A reforma

tributária significou redução das taxas máximas para empresas e pessoas físicas; 7) Houve aumento da idade de aposentadoria e aumento de contribuições; 8) A flexibilização das relações de trabalho e a diminuição de direitos trabalhistas legalmente definidos traduziu-se na facilitação de contratos temporários de trabalho.¹

Vinculado a essas políticas objetivas, que estavam em total consonância com o que queria Washington, havia uma concepção filosófica de mundo que substituía o acervo de ideias estruturalistas desenvolvido pela CEPAL, ao longo do século XX. No lugar de conceitos como centro-periferia, deterioração dos termos de troca e ao em vez da tentativa de superar o atraso histórico surge uma visão de que os tempos eram outros e a própria soberania nacional era um conceito ultrapassado. Como bem descreve Amado Cervo: “uma visão de um mundo harmônico, global, que compreendia a valorização do individualismo a da iniciativa privada, o mercado mundial e a transferência dos ativos nacionais para as empresas oligopólicas globais em nome da elevação da produtividade”. (CERVO, 2000, p. 7).

A América Latina da década de 1990 foi marcada pela ascensão generalizada do modelo neoliberal. Como marca do novo paradigma, destacam-se Carlos Salinas de Gortari no México, Carlos Saúl Menem na Argentina, Carlos Andrés Pérez na Venezuela e Alberto Fujimori no Peru. Segundo Cervo, os defensores do neoliberalismo chamavam de saudosistas a oposição que discordava de suas ideias. O autor responde a crítica afirmando que “de um ponto de vista histórico, foram os dirigentes do fim do século XX que reproduziram na América Latina o paradigma liberal-conservador do século XIX.” (CERVO, 2000, p. 20). Cervo vai além ao fazer um balanço geral da herança neoliberal no continente (2000, p. 20):

Estabilidade monetária e aumento de produtividade do sistema empresarial são os ganhos atribuídos aos governos neoliberais da América Latina. Desconstrução do núcleo central da economia, endividamento interno e externo, alienação do patrimônio nacional e transferência de renda são seus custos. Em termos prospectivos, os

¹ CRUZ, Sebastião Carlos Velasco e. *Capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia*. São Paulo: UNESP, 2007.

governos neoliberais reintroduziram mais um século de dependência estrutural, o atraso histórico cuja superação ficou mais distante.

De fato, ao final dos anos 1990, os países latino-americanos estavam mergulhados em profundas crises sociais devido ao agravamento dos problemas econômicos, sociais e políticos ao fim de uma década de políticas neoliberais. Colômbia, Uruguai, Peru, Chile, Argentina, Brasil e Equador assistiram a um enorme crescimento da dívida externa, um baixo crescimento do PIB, um aumento do desemprego, o acirramento das tensões sociais e enormes déficits na balança de pagamentos.

Segundo Moniz Bandeira, parte da explicação para a adoção das políticas neoliberais por parte dos países latino-americanos reside na estratégia geopolítica norte-americana para a região a partir do fim da guerra-fria. As diretrizes elaboradas no *Washington Consensus* viabilizariam que toda a América Latina se submetesse às forças do mercado, cenário consoante com a formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), do Canadá à Terra do Fogo, proposta do presidente George Bush, retomada pelo presidente Clinton em 1994 o qual a apresentou, unilateralmente, aos demais chefes de governo, na Cúpula das Américas, realizada em Miami, em dezembro de 1994. (BANDEIRA, 2002, p. 135).

Albert R. Coll, publicou um artigo, em 1997, afirmando que naquele ano os Estados Unidos haviam atingido um grau sem precedentes de segurança, estabilidade, e prosperidade econômica em suas relações com a América Latina. O autor segue afirmando que: “Nunca antes os interesses estratégicos dos Estados Unidos na América Latina estiveram tão bem protegidos, ou suas perspectivas pareceram tão promissoras”. (COLL, 1997, p. 45). O fato é que, por trás da retórica globalizante dos governos latino-americanos, havia interesses concretos. A análise dos resultados das políticas neoliberais na região permite-nos ver os resultados reais da “maior inserção na economia mundial”.

No caso do Brasil, as ideias de mudança e modernização presentes no discurso de Collor de Mello e FHC casaram com a ascensão do modelo neoliberal. O enfraquecimento do Estado nacional, a alienação da soberania e o aumento da vulnerabilidade externa foram os custos de uma cosmovisão

pacífica do cenário internacional, uma visão kantiana da paz e da justiça global. Tal concepção está muito bem expressa em um artigo que o próprio ex-presidente FHC publicou na *Revista Brasileira de Política Internacional* em 2001. FHC, ao fazer sua análise da nova conjuntura mundial, afirma que (CARDOSO, 2001, p. 11):

Temos aqui os alicerces de uma perspectiva autenticamente cosmopolita, no sentido tão bem expresso pelo filósofo alemão Immanuel Kant, quando defendeu um estilo de política internacional que refletisse não apenas um equilíbrio de poder entre as diferentes nações, mas também um ponto de vista mais elevado: o da humanidade como um todo. Alguns chamarão isso de utopia. Eu chamo de ética. E estou convencido de que um dos desenvolvimentos mais importantes nas relações internacionais nas últimas décadas foi precisamente o fortalecimento dessa dimensão ética.²

O pensamento neoliberal tem origem na reformulação da economia política clássica e keynesiana. Trata-se de uma nova doutrina econômica e política, onde um de seus principais expoentes foi Milton Friedman. Esse pensamento foi posto em prática na década de 1980 por Margaret Thatcher e Ronald Reagan. No entanto, no caso latino-americano, essa doutrina perpassa as políticas técnicas, já mencionadas anteriormente, que estão ancoradas na centralidade do mercado em detrimento do Estado. Como é possível perceber nas palavras de FHC, trata-se de uma visão de mundo. A identidade cultural e cosmovisão, a percepção de interesses e elaboração política por parte do grupo hegemônico no Brasil dos anos 1990 sintonizaram-se para a implementação do paradigma neoliberal de política exterior.

O *paradigma neoliberal*, também chamado de *normal*, é conceituado por Amado Cervo. O autor afirma que o período em que a política exterior se caracterizou por esse paradigma vai de 1990 a 2002, substituindo o paradigma *desenvolvimentista* que durou de 1930 a 1990. Esse paradigma envolve três

² Para uma melhor compreensão do pensamento de Kant aplicado às Relações Internacionais recomenda-se a leitura de seu livro *À Paz Perpétua*. Ou ainda, uma discussão aprofundada a respeito de seu pensamento é encontrada em: NOUR, Soraya: *À paz Perpétua de Kant: Filosofia do Direito Internacional e das Relações Internacionais*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013.

parâmetros de conduta: um Estado *subserviente, destrutivo e regressivo*. *Subserviente* por submeter-se às coerções do centro hegemônico do capitalismo, como podemos observar na ligação entre as políticas de reforma e as diretrizes estabelecidas pelo *Consenso de Washington*. O Estado *neoliberal* apresenta um modo de conduta *destrutivo* por alienar e dissolver o núcleo central robusto da economia nacional, como foi o caso das privatizações levadas adiante por FHC e por transferir renda ao exterior. A conduta *regressiva* refere-se ao regresso do Estado à sua infância social. A infância social a qual Amado Cervo refere-se, na história do Brasil, é o período anterior a 1930, quando as elites dirigentes aceitavam as regras estabelecidas pelas estruturas hegemônicas do capitalismo. (CERVO, 2002, p. 7). O maior protótipo do paradigma neoliberal foi o governo de Carlos Saúl Meném na Argentina.

O governo que é analisado neste capítulo, de FHC, caracterizou-se segundo Cervo, por uma “dança de paradigmas”. Apesar de ora parecer adotar uma estratégia *desenvolvimentista* e outrora ensaiar outro paradigma, o que prevaleceu foi o Estado *neoliberal*. O neoliberalismo emergiu vinculado à ideia de mudança já no governo de Collor e foi advogado pelo grupo que compôs o governo de FHC. O neoliberalismo, como foi muito bem descrito por Amado Cervo (CERVO, 2008, p.80), é:

Misto de crença, fé e utopia, esse fundamentalismo pouco carregava de ciência em seu bojo. O pensamento de Cardoso e sua equipe – “mudam-se os tempos”, “tempos de mudança”- está mais para o catecismo e a igreja do que para o manual e a academia. Seus textos e sua prática política revelam, com efeito, a fé em fórmulas convencionadas do credo neoliberal, fé, sobretudo, no império do mercado como indutor do desenvolvimento.

O neoliberalismo norteou a agenda da política externa do governo FHC. No artigo publicado na *Revista Brasileira de Política Internacional*, Fernando Henrique Cardoso fundamenta sua análise a partir da ideia de que o Brasil havia passado por três transformações fundamentais. As três mudanças foram: 1) O fim do regime autoritário; 2) A abertura do mercado 3) A estabilização monetária. Do ponto de vista de FHC, consolidadas essas três importantes mudanças, o Brasil poderia inserir-se no mundo globalizado e lutar

pela democratização do sistema internacional. FHC afirmou que os novos tempos eram fascinantes: “vemos um mundo de oportunidades diante de nós, e sabemos que depende de nós fazer o melhor para estar à altura do desafio da competição internacional”. (CARDOSO, 2001, p. 9). Na agenda, os temas de direitos humanos, desenvolvimento social, meio ambiente e a não proliferação nuclear ganhariam destaque. Caberia ao Brasil, o papel de paladino, lutando por um sistema internacional mais justo. “No que lhe diz respeito, o Brasil tem consciência de que tem muito a ganhar em uma economia internacional mais aberta e mais estável, sem distorções ou monopólios de qualquer tipo”. (CARDOSO, 2001, p. 12).

Ninguém em sã consciência pode ser contrário à luta por um sistema internacional mais justo, em que o ser humano é mais valorizado. Entretanto, é necessário analisar, mais profundamente, o que de fato foi a política externa do governo FHC. Fernando Henrique Cardoso nomeou para chefiar o Itamaraty o Embaixador Luiz Felipe Lampreia. Lampreia foi diplomata de carreira, atuou na área econômica no Itamaraty, serviu na Missão do Brasil na ONU, na delegação junto ao GATT em Genebra, foi embaixador em Lisboa, entre outras funções que desempenhou no Itamaraty. Chefiava a Delegação em Genebra (1993-1995) quando foi nomeado Ministro das Relações Exteriores, cargo que ocupou de 1995 até o final do ano 2000.

Fernando de Mello Barreto, diplomata de carreira, reuniu em uma vasta obra de dois tomos uma análise da política externa brasileira após a redemocratização (1986-2010). Nessa obra, o autor apresenta o discurso dos presidentes e ministros das relações exteriores, do período estudado por ele. No que se refere à gestão de Lampreia na pasta das relações exteriores, a linha de condução da política externa fica clara nos principais discursos proferidos pelo ministro. Em seu discurso de posse Lampreia afirmou que o cenário mundial pós-Guerra Fria se caracterizava por duas forças: a democracia e a “liberdade econômica com preocupação social”. O ministro também destacou que era necessário progredir no tratamento de temas como os direitos humanos, proteção ambiental, combate ao narcotráfico e ao crime organizado. Em 1996, Lampreia ressaltou que a tradição brasileira de inserção

internacional sempre teve vocação universalista, além de uma tradição de mercado das mais sólidas entre os países em desenvolvimento.³

Algumas das ações que marcaram a gestão de Luiz Felipe Lampreia no Itamaraty foram a assinatura do Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP) e a mudança de ênfase na busca pela reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, pois o governo declarou que não subordinaria sua política externa a este objetivo. As negociações comerciais estenderam-se a diversas opções e foram mantidas negociações com os parceiros do Mercosul, com a UE, ALCA e a OMC.

Luiz Felipe Lampreia foi substituído por Celso Lafer em 2001, momento pelo qual a política externa de FHC mostrava uma tentativa de “correção de rumo”. A América do Sul começou a ganhar destaque na agenda da política externa brasileira. No ano de 2000, a convite do presidente FHC, nos dias 31 de agosto e 1º de setembro daquele ano, ocorreu pela primeira vez na história do continente, a Reunião de Presidentes da América do Sul. Sob esse enfoque foi criada a Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Celso Lafer destacou a importância da América do Sul em seu discurso de posse, mas em contrapartida afirmou que ia “enfrentar os desafios da integração hemisférica”. A tendência ao flerte com a opção da ALCA gerou enorme debate na sociedade brasileira. O Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, à época Diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, chegou a ser exonerado por se opor veemente à negociação da ALCA.

Os dois objetivos históricos da política externa brasileira são o desenvolvimento e a autonomia. O governo FHC galgou esses objetivos em consonância com a sua leitura do mundo pós-guerra fria. Como afirma Soares de Lima, a política externa “tem sido considerada como um dos principais instrumentos para propósitos de desenvolvimento”. (SOARES DE LIMA, 2005). Para a autora, a política externa dos anos 1990 estava alinhada com o projeto de desenvolvimento neoliberal. Para Soares de Lima, tratava-se de uma estratégia de obtenção de credibilidade internacional, no mundo pós-guerra-fria. A autora afirma que “a restauração da confiabilidade e da credibilidade

³ APUD: BARRETO, Fernando de Mello. *A política externa após a redemocratização*. Brasília: FUNAG, 2012.

internacionais está associada à vinculação da política externa à política econômica interna, a qual seguia os princípios hegemônicos do Consenso de Washington” (SOARES DE LIMA, 2005). A tarefa da diplomacia era de “ensinar” os atores nacionais a conviver e aceitar as novas regras internacionais e não buscar a síntese do interesse nacional (LESSA, COUTO, FARIAS, 2009, p 93). Estes autores afirmam que as crises financeiras do fim dos anos 90 demonstraram aos formuladores, que a estratégia era falha.

Para Raúl Bernal-Meza, o universalismo foi a característica de inserção internacional do Brasil nos anos 1990 (BERNAL-MEZA, 2002, p 40). Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni argumentam que a diferença estratégica da política externa dos governos FHC e Lula é a adoção do marco ideológico de “autonomia pela participação” por parte do primeiro e da “autonomia pela diversificação” pelo segundo. A “autonomia pela participação” é para os autores, a adesão aos regimes internacionais, inclusive os de cunho liberal, sem a perda de capacidade de gestão da política externa; no caso da adoção dessa estratégia, o objetivo seria influenciar a própria formulação dos princípios e das regras que regem o sistema internacional.⁴

As reformas econômicas internas, o contexto internacional, as ideias de mudança e modernização e a concepção neoliberal refletiram na política externa de FHC uma inserção internacional pautada por uma maior passividade em relação ao sistema internacional. Participar no sistema internacional, e buscar o seu desenvolvimento através do multilateralismo, norteou a agenda da política externa de FHC.

Com relação a ALCA, FHC possuía uma postura favorável, mas diante da oposição interna, procrastinou as negociações enquanto não fosse consonante ao interesse brasileiro. O Brasil de FHC também não investiu com vigor na busca por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). FHC chegou a declarar que preferia fazer parte do G7. Não buscar um assento permanente no CSNU está interligado com o que o governo pensava a respeito de uma liderança brasileira no sistema

⁴ VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. *A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação*. **Contexto int.**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, Dec. 2007.

internacional, tema que não recebia muito destaque na agenda de FHC. Ele deu grande destaque as negociações na OMC devido à sua ideia de que todos os países deveriam jogar com as regras do novo mundo globalizado, na qual o livre comércio e a competitividade justa são valores centrais. A administração de FHC privilegiou as relações com os países centrais, como os Estados Unidos e a União Europeia. A cooperação com os países do sul não foi a tônica dessa administração, somente nos casos de relações comerciais.

Lessa, Couto e Farias descreveram a correlação dos planos plurianuais de planejamento, publicados pelo MPOG, com a política externa. Nos anos 1990, a política externa não apareceu descrita no planejamento governamental. No entanto, há uma consonância com o que de fato ocorreu, a saber, a ideia de seguir as políticas hegemônicas ortodoxas. (LESSA, COUTO, FARIAS, 2009, p. 93). Para os autores, mais adequado que o conceito de “autonomia pela participação” seria o conceito de “desenvolvimento pela aceitação”, principalmente no que concerne à inserção internacional do país. Os autores argumentam que a tarefa da diplomacia seria de natureza didática, não buscando a síntese do interesse nacional, mas “ensinando” os atores nacionais a conviver e a aceitar as novas regras internacionais. (LESSA, COUTO, FARIAS, 2009, p. 93).

Quando se pensa a política externa brasileira, pensa-se em buscar o desenvolvimento e a autonomia. A visão de mundo, a conjuntura internacional e o posicionamento das elites dirigentes permitem colocar em prática um determinado *modus operandi* de inserção internacional. Analisando as reformas econômicas internas, os discursos dos formuladores da política externa, e a produção acadêmica feita sobre o governo FHC e a agenda da política externa colocada em prática nesse governo é possível situá-lo dentro de um paradigma: *o neoliberal*.

O que prevaleceu na política externa dos governos da América Latina na década de 1990, e também na de FHC, foi o paradigma *neoliberal*. Isto significou, na prática, que esse governo, através de sua política externa, buscou autonomia e desenvolvimento de maneira passiva e subordinada à ordem mundial estabelecida. Segundo Amado Cervo: “o balanço das relações internacionais do Brasil durante a era Cardoso tornou-se, destarte, medíocre,

senão desastroso, considerando a realização dos interesses nacionais”. (CERVO, 2002, p. 30). Para Cervo:

O governo Cardoso viveu de três ilusões: acreditou no ordenamento multilateral que haveria de resultar de negociações, as quais produziriam regras justas, fixas, transparentes e respeitadas por todos para o comércio internacional, as finanças, o meio ambiente e a segurança; ilusão de divisas, como se os capitais externos que entraram no país em razão de uma abertura indiscriminada não agravassem o desequilíbrio do balanço de pagamentos; enfim, investiu no prestígio do presidente intelectual, como se tal áurea fosse suficiente para dar cobertura aos interesses brasileiros.

A identidade cultural e cosmovisão, a percepção de interesses e a elaboração política que deram luz a política externa no governo FHC, aprofundaram a experiência neoliberal já posta em prática pelo modelo de inserção internacional de Fernando Collor de Mello. O paradigma neoliberal não foi bem sucedido em conquistar maior desenvolvimento e maior autonomia. No plano regional, foi no contexto da década de 1990 que surgiu o Mercosul, e a integração regional, é vista como uma conquista desse período. Mas será que o paradigma *neoliberal* permitiu uma integração que corresponda a um propósito geopolítico de soma positiva? As relações com a Argentina nesse período serão analisadas a seguir.

2.2- AS RELAÇÕES COM A ARGENTINA

A política externa de FHC para a Argentina está inserida dentro de um processo histórico amplo e complexo. Como visto anteriormente, o fim da guerra fria e a emergência de uma nova ordem internacional, somado a crise econômica em que se encontravam os países latino-americanos abriu margem para a ascensão do neoliberalismo na região. Portanto, as relações entre Brasil e Argentina na década de 1990 - após a eleição de Carlos Saúl Menem na Argentina e Fernando Collor de Mello no Brasil- diferenciaram-se em conteúdo, forma e propósito da aproximação vista nos governos de Sarney e Alfonsín na década de 1980.

Quando em julho de 1986, o Presidente Sarney visita Buenos Aires, são assinados doze Protocolos de cooperação. Até novembro de 1988 são realizados cinco encontros presidenciais e se assinam mais treze Protocolos, totalizando vinte e três, mais uma série de anexos. Os setores eleitos pelo processo de cooperação foram: bens de capital (1), venda de trigo argentino (2), complementação do abastecimento alimentar (3), expansão do comércio (4), criação de empresas binacionais (5), cooperação financeira (6), fundo de investimentos (7), energia (8), pesquisa em biotecnologia (9), Centro de Estudos econômicos (10), informação e assistência em caso de acidentes nucleares (11), cooperação aeronáutica (12), cooperação siderúrgica (13), transporte terrestre (14), transporte marítimo (15), comunicações (16), cooperação nuclear (17), cooperação cultural (18), administração pública (19), moeda comum (20), indústria automobilística (21), produtos alimentícios industrializados (22) e regional fronteiro (23).⁵ Cinco encontros presidenciais no período de dois anos significou um salto histórico da rivalidade para a cooperação. O conteúdo dos Protocolos revela o caráter desenvolvimentista dos dois governos, modelo que estava em crise e iria sofrer uma ruptura radical, com a virada ao neoliberalismo.

A diferença em forma e conteúdo da relação bilateral, com a eleição de Menem na Argentina e Collor no Brasil, ficou explícita na Ata de Buenos Aires, assinada em 1990 pelos dois países, documento que deu origem ao Mercosul. A primeira grande mudança no caráter da integração foi a priorização dos aspectos comerciais, dado por ambos os governos, em política econômica. A Ata de Buenos Aires refletia a visão de mundo de ambos os governos, dentro do paradigma neoliberal. O documento afirmava a “necessidade de modernizar a economia de ambos os países”, devido “a evolução recente dos acontecimentos internacionais”, com a “globalização do cenário econômico internacional” surgia “a importância crucial de se alcançar uma adequada inserção econômica internacional para os nossos países”.⁶ A Ata afirmava que os dois países iriam estabelecer um mercado comum que deveria estar

⁵ SEITENFUS, Ricardo. *A cooperação Argentino-Brasileira: Significado e Perspectivas*. São Paulo: Ed. Lua Nova, 1989.

⁶ Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1990/b_24_2011-10-17-15-48-37/> Acesso em: 17 de setembro de 2013.

conformado até 31 de dezembro de 1994, e para tal, utilizariam da metodologia da redução tarifária para chegar ao prazo à alíquota zero e à anulação de barreiras não tarifárias sobre a totalidade do universo tarifário.⁷

A Ata de Buenos Aires deu origem à assinatura em dezembro do mesmo ano do Acordo de Complementação econômica nº14 (ACE-14) entre os dois países. Posteriormente, foi feito o convite ao Paraguai, o Uruguai e o Chile para aderir ao processo de integração comercial. O Chile declinou o convite, pois já possuía uma média tarifária mais baixa do que a objetivada pelo Mercosul. Na época, o Chile possuía uma tarifa externa de apenas 11% lineares. Em 26 de março de 1991, foi assinado por Paraguai, Argentina, Brasil e Uruguai o Tratado de Assunção, acordo-quadro que definiu os objetivos do processo de integração e a metodologia para alcançá-los (MARQUES, 2011, p. 26). Em 1994 o Protocolo de Ouro Preto atribuiu ao Mercosul personalidade jurídica de Direito Internacional e estabeleceu a Tarifa Externa Comum (TEC).

Para o propósito deste trabalho, o processo que deu origem ao Mercosul revela que as relações entre Brasil e Argentina, constituem pilar alicerce na geopolítica da América do Sul. O conteúdo da aproximação entre os dois países -que no começo da década de 1990 guinou para uma integração com um caráter mais comercial, dentro da concepção neoliberal- é determinante para o desenvolvimento de ambos os países, seus vizinhos e as relações internacionais na América do Sul. No período que se estendeu de 1990 e perpassou o governo de Fernando Henrique Cardoso a integração se deu centralizada no comércio. De fato o comércio entre Brasil e Argentina aumentou muito, como será visto a seguir.

O volume de comércio entre os dois países aumentou de US\$ 1,9 bilhões em 1989, para US\$ 11,2 bilhões no ano de 2001, tendo atingido o valor de US\$ 14,7 bilhões em 1998.⁸ As relações entre os dois países adquiriram um caráter comercial-institucional, muito também pelo fato de que à época da política externa de Cardoso, o paradigma neoliberal irrompeu com ainda mais força que no Brasil, sob os dois mandatos presidenciais de Carlos Saúl Menem (1989-1995 e 1995-1999). Menem via o Brasil, como um parceiro comercial, enquanto buscava uma relação privilegiada com os Estados Unidos.

⁷ Idem.

⁸ FONTE: Secex

A comunidade epistêmica Argentina, o politólogo Carlos Escudé e Menem elaboraram a doutrina do *realismo periférico* para a condução de sua política exterior. Menem teve dois ministros de política exterior: Guido Di Tella e Domingo Felipe Cavallo. Ambos levaram adiante tal doutrina, que possuía os objetivos de “reinsserir” a economia argentina na economia mundial, estabelecer relação especial com os Estados Unidos e desenvolver uma política de prestígio internacional. Na concepção do *realismo periférico* a Argentina deveria “conformar-se” com a posição periférica no arranjo das potências mundiais e alinhar-se automaticamente com os Estados Unidos e o mundo Ocidental, buscando tirar proveito da aliança com os vencedores da guerra-fria. A elaboração dessa política remete a “Geração de Oitenta”, liberal e agroexportadora, que teve êxito em conquistar “tempos prósperos” para a Argentina, estabelecendo, como foi visto, uma relação especial com Grã-Bretanha no fim do século XIX.

O ministro das Relações Exteriores de Menem, Guido Di Tella, declarou: “*Nosotros queremos pertenecer al Club de Occidente. Yo quiero tener una relación cordial con los Estados Unidos y no queremos un amor platónico. Nosotros queremos un amor carnal con Estados Unidos. Nos interesa, porque podemos sacar un beneficio*”. (Apud: BANDEIRA, 2010, p. 480). Para Moniz Bandeira “só faltou solicitar que a Argentina se tornasse mais uma estrela na cintilante constelação norte-americana, convertida, quiçá, em uma espécie de Porto Rico ou Panamá.” (BANDEIRA, 2010, p. 481). O problema residia no fato de que as economias dos Estados Unidos e da Argentina não eram complementares, entre 1996 e 2000 e a Argentina obteve déficit que totalizou US\$ 16,6 bilhões no intercâmbio comercial com os EUA.

É verdade que, durante a década de 1990, as relações entre Brasil e Argentina pareceram aprofundar-se, com a institucionalização no âmbito do Mercosul e o aumento no volume comercial. Mas em termos de política externa os resultados concretos discordaram da aparência integracionista. Ambos os governos de FHC e Menem, através da implementação do *paradigma neoliberal*, desconstruíram-se no que tange a formação de um eixo geopolítico. Alessandro Warley Candeas argumenta que, embora Menem tenha dado continuidade no estreitamento de laços com o Brasil, já não se

tratava mais da construção de poder em bloco e da valorização do ser regional, mas de uma lógica de equilíbrio de poder. Para Candeas (2005, p. 29):

A priorização simultânea do relacionamento com Estados Unidos e Brasil traz à tona sua natureza ambivalente e contraditória, obrigando a uma hierarquização das alianças que quase sempre deixará clara a opção norte-americana.

Essa divergência entre essência e aparência nas relações bilaterais, ficou clara, nos fatos que marcaram o objetivo da política externa de Menem de ingressar na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Em janeiro de 1997, em visita à Argentina, o Presidente dos EUA Bill Clinton, fez um anúncio no qual concordou com o pedido da Argentina em se tornar um “major strategic non-NATO ally”, condição à qual permitia que a Argentina obtivesse fornecimento de equipamento militar, treinamento e acesso a tecnologia de ponta por meio de licitações do Pentágono. O que Menem realmente almejava era que a Argentina fosse aceita como membro pleno da OTAN, pois Guido Di Tella já havia declarado que “nosotros queremos pertenecer al club de Occidente”, o que, no entanto, não era fácil.

A concessão de “aliado preferencial” da OTAN poderia desencadear uma corrida armamentista no Cone Sul. O ex-presidente José Sarney fez duras críticas em discurso no Senado à decisão de Washington em conferir tal status à Argentina. Argumentou que não havia nada que justificasse “o oferecimento a qualquer país da América do Sul do ‘guarda-chuva’ nuclear dos EUA em matéria de segurança mundial”. Para o ex-presidente, a América do Sul era o continente mais pacífico da face da terra, e a concessão de tal status só poderia prejudicar o Mercosul que, segundo ele, era objetivo da política exterior dos EUA, na voz da Secretária de Estado Madeleine Albright.⁹

No entanto, por mais que esse fato tivesse causado inquietações por parte do Brasil, o Chanceler Luiz Felipe Lampreia, reiterou em discurso na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, que a aliança extra-OTAN da Argentina tratava de uma questão nacional argentina e de um tema próprio da agenda bilateral entre a Argentina e os EUA. Esse

⁹ APUD: BARRETO, Fernando de Mello. *A política externa após a redemocratização*. Brasília: FUNAG, 2012

posicionamento pode ser explicado pela análise feita por Miriam Gomes Sairava e Fernando Roberto de Freitas de Almeida, na qual os autores afirmaram que embora existisse uma preocupação brasileira de atuar nos marcos do Mercosul, como mecanismo de ampliação de sua inserção internacional, isto não se traduziu em uma liderança propositiva por parte da diplomacia brasileira. (SARAIVA, ALMEIDA, 1999, p. 28).

Outro campo onde foi notória a falta de articulação política entre os dois países foi no âmbito multilateral institucional. O Conselho de Segurança das Nações Unidas, que congelou a distribuição de poder mundial do imediato pós-segunda guerra mundial, deveria passar por ampla reforma. O Brasil, por sua tradição pacífica, amplitude geográfica, peso econômico e populacional, é candidato histórico a um assento permanente no CSNU. A candidatura do Brasil a membro permanente do Conselho de Segurança da ONU, como representante da América Latina, foi rechaçada pela Argentina de Menem.

Se por um lado, houve falta de articulação política entre ambos os países, o próprio modelo de integração comercial começou a sofrer revezes. As relações bilaterais foram severamente afetadas pela desvalorização do Real, em 1999. O Ministro da Economia argentino, Domingo Cavallo, fez duras críticas aos efeitos da medida e unilateralmente começou a desfazer a tarifa externa comum. Ao fim do governo Menem, a Argentina adentrava uma enorme crise econômica e social, tendo o desemprego atingido o nível de 25% e os salários mais baixos em 60 anos. O caos político e social levou a uma instabilidade política de tamanha proporção que, em duas semanas, a Argentina teve cinco presidentes. Essa situação levou Rodríguez Saá a decretar a moratória da dívida externa em 2001.

A tônica que guiou a política externa de Fernando Henrique Cardoso para a Argentina não diferiu de sua linha geral de política externa, de cunho universalista e liberal. Para Raúl-Bernal-Meza as relações com a Argentina estariam majoritariamente incluídas justamente no ponto de vista universalista, como fica clara a prioridade mercadológica dada ao Mercosul em detrimento de uma integração política-institucional. (BERNAL-MEZA, 2002, p 40). Nos anos 1990 “ocorre uma mudança no perfil da integração, com maior predomínio do tema da abertura dos mercados nacionais, em relativo detrimento da discussão de outros aspectos importantes, principalmente das questões institucionais.”

(VIGEVANI, RAMANZINI, 2010, p. 49). Bernal-Meza afirma ainda que “na relação bilateral argentino-brasileira, foi evidente que os dois países encontraram pontos de divergência cada vez maiores, pois ambos, de perspectivas e estratégias diferentes, buscaram transformar-se no interlocutor natural e privilegiado dos Estados Unidos na América do Sul”. (BERNAL-MEZA, 2002, p 62).

CAPÍTULO 3- ERA LULA

Como foi visto no capítulo anterior, o governo de Fernando Henrique Cardos, implementou o paradigma *neoliberal* de política exterior, aliado à um amplo processo de reformas internas de austeridade. Por toda a América do Sul, o neoliberalismo trouxe consigo o caos social. A necessidade de mudança, aclamada pelo povo, refletiu-se nas urnas. Nesse capítulo, abordar-se-á, de maneira introdutória, como se formou o governo Lula no Brasil e como neste ocorreu a transição para o paradigma de política exterior *logístico*, uma nova maneira de inserir-se internacionalmente. As principais questões são: (1) Houve de fato ruptura com o modelo de inserção internacional elaborado no governo FHC? ; (2) Quais foram os reflexos da implementação deste novo paradigma de política exterior na relação do Brasil com seus vizinhos, em especial com a Argentina? Argumenta-se que Lula, em sua política exterior, priorizou a plataforma sul-americana, como contorno geopolítico intrínseco a quaisquer ações pretendidas pela política externa brasileira. Nesse capítulo, explorar-se-á essa afirmação, correlacionando o paradigma *logístico* de política externa com a possibilidade de introduzir *relações em eixo* com a Argentina.

3.1- IDENTIDADE CULTURAL E COSMOVISÃO, PERCEPÇÃO DE INTERESSES E ELABORAÇÃO POLÍTICA

Em outubro de 2002, Luis Inácio Lula da Silva disputava pela quarta vez consecutiva as eleições presidenciais, quando se elegeu presidente do Brasil. Ganhou no segundo turno do candidato da aliança PSDB-PMDB, o senador José Serra, ex-ministro de Fernando Henrique Cardoso, com 61% dos votos válidos. Lula, como ficou conhecido, nasceu como figura política liderando as greves metalúrgicas de 1978 a 1980, enfrentando a ditadura e sua Lei de Segurança Nacional. A formação do novo governo propunha a ruptura com o modelo neoliberal e a transição para um novo modelo, no qual o mercado interno de massas seria o eixo dinâmico do crescimento.

A formação do novo governo veio dos quadros da militância de esquerda do PT combinada com a opção de nomes como Henrique Meirelles do PSDB para presidente do Banco Central, instituição autônoma, revelando a tentativa

de conquistar os setores da sociedade preocupados com a estabilidade fiscal e monetária. O governo incorporou um amplo leque de forças sociais e políticas, desde sindicatos e movimentos sociais à forças políticas tradicionalmente mais conservadoras (FAUSTO, 2012, p. 557). Para o propósito deste trabalho, a formação mais importante é logicamente a da equipe que guiaria a política exterior. Para chefiar o Itamaraty Lula nomeou o embaixador Celso Amorim. Além desse nome reconhecido por sua bem sucedida trajetória diplomática, a equipe contara também com Samuel Pinheiro Guimarães como secretário-geral do ministério e Marco Aurélio Garcia como assessor especial da presidência para assuntos internacionais.

Cabe, no entanto, abordar os dois mandatos de Luís Inácio Lula da Silva (2003 a 2010), de maneira mais geral, para compreender os valores norteadores de seu modo de governar. Assim, pode-se entender a sua política exterior. A política econômica durante os dois mandatos do presidente Lula se constituiu de três períodos. O primeiro, que vai de 2003 a 2005, foi de ajuste macroeconômico. Já o segundo, de 2006 a 2008, centralizou-se no programa de aceleração do crescimento e, finalmente, o terceiro correspondeu à resposta a crise internacional, que ficou conhecida como crise do *subprime*, de 2008 até o fim de seu governo.

No primeiro ano de seu mandato, diante um cenário de instabilidade macroeconômica, Lula impôs uma série de medidas restritivas. Elevou a taxa Selic e a meta de superávit primário. Essa aparente continuidade com o programa de cunho neoliberal, revelava o interesse do governo em mostrar que não romperia com a economia de mercado, acalmando os setores do capital, principalmente, o capital externo que não reagiu bem à eleição de Lula. As ações restritivas tiveram impacto negativo, desacelerando o crescimento do PIB de 2,7% em 2002 para 1,1% em 2003. O quadro macroeconômico começou a melhorar em 2004, quando o crescimento do PIB acelerou para 5,7%.

Passado o período de ajuste macroeconômico, o governo engajou-se em uma série de políticas expansionistas, no período de aceleração do crescimento, de 2006 a 2008. O governo aumentou o valor real do salário-mínimo em 14% e lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que consistiu na realização de uma série de investimentos prioritários em

infraestrutura e energia, com destaque aos investimentos feitos pela Petrobras na exploração e produção de petróleo na recém-descoberta camada pré-sal, imensa reserva energética que atrairia o olhar de poderosos grupos de influência, nacionais e internacionais. No campo monetário, nesse período, o Banco Central começou a reduzir a taxa básica de juros (Selic). Essa medida tornou-se possível principalmente pela alta favorável dos preços internacionais de produtos agrícolas. O preço das *commodities* elevou-se em 2006 e 2007 possibilitando um crescimento com viés exportador. Em 2006, o crescimento do PIB acelerou para 4%, em 2007 para 6,1%.¹⁰ A estratégia do governo federal, através do PAC, era a de apoiar a formação de capital por parte do setor privado e ao mesmo tempo aumentar o investimento público em infraestrutura. O PAC também incluiu uma série de desonerações tributárias, como a redução do imposto sobre produtos industriais, incentivando assim o mercado de consumo de massa no Brasil. Esse período, de crescimento econômico, alavancado pelo consumo de massas e exportação de *commodities* agrícolas garantiu ao governo Lula estabilidade política e prestígio, o que refletiu também na política exterior, como se mostrará mais adiante.

Em 2008, a quebra do banco Lehman Brothers gerou enorme restrição de crédito na economia mundial. A crise teve início no setor imobiliário norte-americano e desencadeou um cenário de incerteza econômica em escala global. No Brasil, a crise teve impacto moderado, gerando uma contração abrupta da oferta de crédito e incerteza sobre a solvência de alguns grupos empresariais exportadores. A crise teve impacto no comércio exterior brasileiro, na medida em que a queda do volume de comércio internacional e a redução abrupta do preço das *commodities* gerou uma redução do valor das ações brasileiras, que estavam vinculadas em grande medida ao setor de commodities. O governo Lula respondeu a crise internacional de maneira não esperada, com medidas que podem ser consideradas neo-keneynsianas ou neo-desenvolvimentistas. O governo aumentou a liquidez e reduziu a taxa Selic, manteve a rede de proteção social e os programas de investimentos públicos, manteve as desonerações tributárias temporárias e permanentes, aumentou a

¹⁰ SADER, Emir. *Dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2012.

oferta de crédito por parte das instituições financeiras públicas e aumentou o investimento público em habitação.¹¹

Segundo Nelson Barbosa, os anos do governo Lula foram marcados pela criação de um novo modelo de desenvolvimento da economia brasileira, baseado na expansão do mercado interno e com uma forte atuação do Estado para reduzir a desigualdade na distribuição de renda (BARBOSA, 2012, p. 89). A mudança refletiu-se na evolução dos indicadores econômicos ao longo dos anos de governo do Partido dos Trabalhadores (PT). As reservas internacionais do Brasil subiram de menos de \$ 50 bilhões em janeiro de 2002 para acima de \$ 300 bilhões em 2010. A dívida líquida do setor público brasileiro caiu de 60% do PIB, no final de 2002, para 40% do PIB em 2010. A taxa de inflação medida pelo Índice de Preços do Consumidor caiu de 12% em 2002 para 6% em 2010. A taxa Selic nominal caiu de 24% em 2002 para cerca de 10% em 2010. A taxa de desemprego caiu de 12% em 2003 para 6% em 2010.

Um ponto marcante, quando se analisa os dados do governo Lula, é o campo das políticas de inclusão social e seus resultados. O crescimento médio anual do PIB per capita foi de 2,5% ao ano, entre 2003 e 2010, saltando de \$100,0 por pessoa em 2002 para \$125,0 em 2010. O percentual de indivíduos na pobreza no Brasil caiu de 28% em 2003 para 14% em 2010. A melhora na distribuição de renda também foi acompanhada pela elevação do grau de formalização do mercado de trabalho e pelo aumento do volume de crédito para pessoas físicas (BARBOSA, 2012, p. 99). Esses dados refletem os programas de transferência de renda às famílias, como o programa Bolsa Família, centrais para a compreensão dos valores contidos no governo, que levaria o discurso da inclusão social para o cenário de política global, no âmbito da ONU e do G-20, por exemplo.

Há uma densa discussão na sociedade, mídia e na produção acadêmica se de fato o governo Lula rompeu com o modelo econômico neoliberal de Collor e Fernando Henrique Cardoso. Ao analisar o modo de governar de Lula, percebem-se elementos de ruptura e de continuidade. Por um lado, o governo manteve a política econômica norteadada pelo receituário neoliberal, se considerarmos a manutenção da taxa de juros em um patamar alto, as metas

¹¹ Idem.

de inflação e superávit primário. Por outro lado, vê-se um modelo expansionista baseado no consumo de massas e na ampliação da demanda agregada, somado aos investimentos em infraestrutura e indústria de base, revelando uma transição para um modelo de desenvolvimento baseado na inclusão social.

A consolidação do modo de governar de Lula, no século XXI, como visto, trouxe consigo algumas mudanças significativas para o Brasil, demonstradas nos indicadores econômicos e sociais. A política externa do governo Lula rompeu de fato com o modo de inserir-se internacionalmente do Brasil nos anos de Fernando Henrique Cardoso? Para responder esta pergunta, é mister visualizar a trajetória da política exterior do governo Lula.

Lula nomeou o Embaixador Celso Amorim para ocupar a cadeira do Barão de Rio Branco. O diplomata já havia exercido cargos como o de Representante Permanente do Brasil junto à ONU em Nova York (1995-1999) e junto a organismos internacionais sediados em Genebra (1999-2001), além de já haver chefiado o Itamaraty no governo de Itamar Franco. Lula, ao tomar posse, afirmou que a ação diplomática de seu governo estaria orientada por “uma perspectiva humanista” e seria um “instrumento do desenvolvimento nacional”. Celso Amorim declarou que o país teria “uma política externa voltada para o desenvolvimento e para a paz” e para tal buscaria “reduzir o hiato entre nações ricas e pobres, promover o respeito da igualdade entre os povos e a democratização efetiva do sistema internacional”. Celso Amorim também declarou que gostaria de “levar adiante uma postura de ativismo responsável e confiante no plano das relações externas” e que implementaria um “protagonismo engajado” para a defesa do interesse nacional e dos valores que inspiravam o país.¹²

O plano internacional durante o primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva contou com alguns eventos marcantes, aonde destacou-se a guerra no Iraque. Aquele país seria invadido e ocupado. No Oriente Médio, acirraram-se os conflitos entre árabes e israelenses e os conflitos entre palestinos e Israel. As ações do governo no Irã começaram a atrair os olhos de Ocidente, pois seu Presidente afirmou que seu país havia obtido êxito na produção de urânio

¹² APUD: BARRETO, Fernando de Mello. *A Política Externa Após a Redemocratização*. Brasília: FUNAG, 2012.

enriquecido. A Coréia do Norte também trouxe preocupação ao Ocidente pois declarou ter conduzido seu primeiro teste nuclear. A União Europeia continuou seu processo de alargamento com o ingresso dos países do Leste Europeu, no total, com 10 novos membros.

Já no segundo mandato do Presidente Lula, teve repercussão internacional as lutas na Faixa de Gaza. O clima de crescimento da economia mundial, que entre 2004 e 2007 levou dois terços dos países do mundo a crescer mais de 4% ao ano sofreu forte revés, em 2008, com a irrupção da crise financeira internacional. O Irã, por seu turno, continuou a causar preocupações, pois anunciou o lançamento de um foguete espacial. Na América do Sul, houve um clima de fortes tensões entre a Venezuela e Equador com a Colômbia, quando os dois primeiros enviaram tropas à fronteira Colombiana. Nos Estados Unidos, a eleição de Obama gerou expectativas quanto ao rumo da política externa da maior potência mundial. Em 2009, a Rússia suspendeu o fornecimento de gás à Europa, causando preocupação. O G-20 financeiro reuniu-se em Londres e Pittsburgh para tratar da crise financeira internacional, demonstrando a dificuldade das potências em lidar com tal situação, recorrendo aos países em desenvolvimento para a busca de uma solução. Marcante também foram os terremotos que devastariam o que já era um país falido, o Haiti, destruindo sua capital, Porto Príncipe.

O cenário internacional, ainda difícil de compreender, mostrava sinais de evolução para um sistema multipolar. Qual seria o papel do Brasil neste novo contexto? O Presidente Lula e o Ministro Amorim buscaram através de declarações mostrar que a política externa de seu governo divergiria daquela empreendida pelo governo anterior. O ministro defendeu a ideia de que o Brasil era “um ator importante no cenário internacional por suas dimensões, por sua relevância política e econômica, pela força de sua identidade”. Apesar de reconhecer que a nação ressentia de sérias vulnerabilidades econômicas e sociais. O Ministro insistiu que o Brasil havia alterado a sua agenda internacional. E declarou a política externa de Lula como “nacional, sem deixar de ser internacionalista”.¹³ Em 2005, o Presidente Lula declarou que o Brasil possuía uma posição de liderança na América do Sul e na América Latina. A

¹³ Idem

ideia contida na afirmação era de que o Brasil possuía um “destino natural” de liderança na América do Sul, sem pretensões hegemônicas, mas com a pretensão de consolidar um bloco para inserir-se internacionalmente de maneira conjunta, afim de galgar maiores resultados, com a liderança de inspiração brasileira.

O governo engajou-se no trabalho ativo pela multipolaridade e para redimensionar o papel do Brasil no mundo. Em 2009, Celso Amorim declarou que a ação diplomática sob o governo Lula passara a ser “menos tímida, mais à altura do peso relativo do Brasil no mundo atual”. Afirmou ainda que o “Brasil se tornara um participante ativo das relações internacionais, perseguindo sua vocação de ator mundial com interesses e responsabilidades em todas as partes do mundo”. (APUD: BARRETO, 2012, p. 19). O Brasil, durante os anos de Lula, ampliou suas relações com a África, Oriente Médio e articulou-se em fóruns como o IBAS (Índia, Brasil, África do sul) e os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e Africa do Sul) estabelecendo uma política sul-sul. Fortaleceu os laços na América do Sul, fazendo concessões aos vizinhos no curto prazo galgando objetivos geopolíticos de longo prazo. No entanto, essa mudança, significa uma mudança de paradigma de inserção internacional, do ponto de vista científico?

A virada do milênio trouxe consigo uma nova onda de presidentes democráticos na América do Sul, oriundos em geral de meios sociais desfavorecidos e ditos de esquerda. A opinião pública banuiu sob pressão o modelo que implementava as experiências neoliberais na região. Estudiosos como Há-Joon-Chang argumentam que seguir as orientações oriundas dos países desenvolvidos, não era de fato o melhor caminho a ser trilhado pelos países da periferia. Os países centrais “chutavam a escada”, para usar a metáfora de Chang, ao atingir o patamar do desenvolvimento de um determinado modo e recomendar o modo oposto aos outros países, para que estes não representassem uma ameaça competitiva. As orientações transcritas no *Washington Consensus* traduziam-se em uma mensagem clara: “Não façam como eu fiz, façam o que eu mando”. Para esses estudiosos, os estrategistas neoliberais latino-americanos haviam se acomodado à lição de quem subiu e chutou a escada. (CERVO, 2008, p. 83).

Amado Cervo argumenta que, durante os governos de Lula, introduziu-se o paradigma *logístico* de política externa. Esse paradigma, como já mencionado anteriormente, havia sido posto em prática no governo de Fernando Henrique. FHC, apesar de nortear sua política externa dentro do paradigma *neoliberal*, utilizou elementos de outros paradigmas como os do logístico, embora não tenha passado de um ensaio. Para Cervo, há três razões fundamentais para o surgimento do paradigma *logístico*. Em primeiro lugar, o malogro das experiências neoliberais latino-americanas que, já se previa, foi confirmado pelos resultados. Em 2003, 43% da população latino-americana, 280 milhões de habitantes, viviam em níveis de pobreza. Na passagem do milênio, a opinião pública derrubou os governos de perfil neoliberal. A segunda razão consiste no fato de que os dirigentes brasileiros perceberam que os governantes do centro não procediam do mesmo modo, não aplicavam aquilo que recomendavam aos colegas latino-americanos. Cervo explicita (CERVO, 2008, p. 84):

Os dirigentes do centro pregavam abertura e liberalismo à outrance como receita para superar a crise da América Latina, porém se negavam a implementá-los, movidos pela defesa de seus interesses estratégicos de longo prazo.

Por fim, parte da explicação para a introdução do paradigma *logístico* reside na sobrevivência do pensamento crítico no Brasil e em toda a América Latina. Na academia, nomes como Aldo Ferrer, Mario Rapoport, Roberto Lavagna e Raúl Bernal-Meza criticavam duramente o paradigma neoliberal. Dentro do governo, no Itamaraty, o modelo neoliberal de inserção internacional não era unânime. Embaixadores como Rubens Ricupero, Celso Amorim, Luiz Augusto Souto Maior e Samuel Pinheiro Guimarães que, posteriormente constituiriam a liderança do governo Lula lançavam dúvidas acerca do acerto das decisões de Cardoso em sua política externa. Mas afinal, o que de fato constitui o paradigma *logístico*? Segundo Amado Cervo (CERVO, 2008, p. 85):

A ideologia subjacente ao paradigma do Estado logístico associa um elemento externo, o liberalismo, a outro interno, o desenvolvimentismo. Funde a doutrina clássica do capitalismo com o

estruturalismo latino-americano. Admite, portanto, operar na ordem do sistema ocidental, recentemente globalizado.

O modo *logístico* de inserir-se internacionalmente está localizado entre o *neoliberalismo* e o *desenvolvimentismo*. Recupera a autonomia decisória da política exterior e adentra pelo mundo da interdependência, implementando um modelo de inserção pós-desenvolvimentista. Diferencia-se do paradigma *desenvolvimentista*, pois transfere à sociedade responsabilidades do Estado empresário e diferencia-se do *neoliberal* consignando ao Estado a tarefa da realização dos interesses da sociedade. Limita a prevalência absoluta do Estado que caracterizava o primeiro e elimina do segundo a crença anticientífica no poder ilimitado do mercado de prover tudo o mais. A política exterior do Estado logístico volta-se para a realização de interesses nacionais diversificados. (CERVO, 2008, p. 86). Atua de modo a atenuar a dependência financeira e tecnológica para restringir a vulnerabilidade externa e reforçar o núcleo econômico duro nacional. O Estado logístico aproxima-se da teoria realista das relações internacionais. Persegue “a construção de meios de poder e sua utilização para fazer valer vantagens comparativas, não mais naturais, mas intangíveis, como ciência tecnologia e capacidade empresarial” (CERVO, 2008, p. 87).

A identidade cultural e cosmovisão, percepção de interesses e elaboração política do governo Lula constituem o paradigma de Estado logístico. Sintetizam uma ação externa que conforme a tradição da política externa brasileira busca autonomia e desenvolvimento. No entanto, a *praxis* para alcançar esses objetivos rompe com o modelo neoliberal. Privilegia-se a associação com países emergentes, a integração produtiva pela infra-estrutura na América do Sul e a expansão das companhias nacionais.

Para Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni a política externa de Lula guiou-se pela ideia de “autonomia pela diversificação”. Os autores destacam oito elementos da política externa de Lula: (1) Negociou de maneira mais dura a Alca, mantendo firmes as demandas brasileiras; (2) Fez discursos pelo combate a fome internacional; (3) Tornou explícito o objetivo e buscou com maior vigor que FHC um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU (CSNU); (4) Ganhou destaque a aproximação com os países do Sul; (5)

Reconheceu a importância dos Estados Unidos como potência e buscou evitar conflitos com este país, mas focou sua ação externa no fortalecimento de outras parcerias; (6) *Destacou a América do Sul no topo de sua agenda*; (7) Foi introduzido o tema da liderança brasileira; (8) A OMC ganha destaque e as coalizões sul-sul são privilegiadas.¹⁴

Para Antônio Carlos Lessa, mudanças significativas ocorreram na política externa de Lula em comparação com FHC. Para o autor, a mudança mais evidente estaria na consolidação de parcerias estratégicas feitas pelo governo Lula. Essas parcerias podem ser mais do que ferramentas de ação diplomática, e sim estar associadas com uma visão de mundo compartilhada e a busca de resultados para a estratégia de desenvolvimento nacional, reafirmando uma ação internacional mais autônoma (LESSA, 2010, p. 14). Também Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni argumentam que a diferença estratégica da política externa dos governos FHC e Lula é a adoção do marco ideológico de “autonomia pela integração” por parte do primeiro e da “autonomia pela diversificação” pelo segundo. Para os autores, essa mudança ideológica, mesmo não hegemônica dentro do governo Lula, permitiu uma maior diferenciação entre objetivos mais amplos e questões específicas, o que resultou na possibilidade de diversificar as decisões, sem necessariamente promover uma ruptura radical no modo de inserir-se internacionalmente (VIGEVANI, CEPALUNI, 2007).

Paulo Roberto de Almeida aponta uma maior assertividade na política externa de Lula. “Enquanto FHC estimulava a integração do Brasil ao mundo globalizado, Lula não tem nenhuma objeção à participação do País num mundo globalizado, desde que seja feito com plena preservação da soberania nacional” (ALMEIDA, 2004, p. 178). Hirst, Soares de Lima, e Pinheiro destacam a ampliação da base societal da política exterior em Lula. A agenda externa refletiu essa multiplicidade de atores no plano doméstico que passaram a influenciar na formulação da política externa. (HIRST, SOARES DE LIMA, PINHEIRO, 2010, p 17).

Há certo consenso, na literatura, de que ambas as políticas externas de Lula e FHC galgaram os objetivos de desenvolvimento e autonomia. Enquanto

¹⁴ VIGEVANI, CEPALUNI. *A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação*. Rio de Janeiro: Contexto Internacional, 2007.

o governo Lula demonstrou maior assertividade em sua atuação internacional, FHC mostrou-se mais passivo em relação à ordem global. A assertividade estendeu-se à Argentina e ao subcontinente sul-americano. No entanto nesse quesito não há consenso em relação ao quanto à prioridade dada aos vizinhos, por parte do governo Lula, foi concreta ou apenas retórica. Analisaremos este ponto na próxima secção.

Até aqui, tentou-se realizar um panorama geral do que foi o governo de Luís Inácio Lula da Silva e sua política externa. Enquadrou-se sua política externa dentro do paradigma *logístico*, conceito apresentado por Amado Cervo. Seu governo e seus valores não representaram uma ruptura radical com o modelo neoliberal. A transição se deu na evolução para um Estado mais maduro, ciente de seus interesses e perspectivas. No plano doméstico, investiu-se em políticas de inclusão social. Já no plano externo, o que se observou foi a diversificação das parcerias, a priorização do eixo sul-sul e uma maior assertividade nos fóruns multilaterais. A seguir, tratar-se-á um tema central para o desenvolvimento deste trabalho. A ideia sul-americana, presente nos discursos do governo Lula e a política externa em relação à Argentina será analisada para averiguar se de fato o paradigma *logístico* é mais compatível com a implementação das *relações em eixo*.

3.2- PLATAFORMA SUL-AMERICANA E O EIXO BRASIL-ARGENTINA

“A América do Sul é uma realidade geopolítica que convém fortalecer, a América do Sul é a circunstancia do Brasil e integração para nós, brasileiros, não é uma opção e nem um destino, mas nos é imposto pela realidade” (LABORDE, 2011, p. 54). A América do Sul seria prioridade brasileira no governo Lula, conforme declarou Celso Amorim no seu discurso de posse. O Chanceler propôs a ideia da “formação de um espaço econômico unificado, com base no livre-comércio e em projetos de infraestrutura”, argumentando que isso teria “repercussões positivas tanto internamente quanto no relacionamento da região com o resto do mundo”. Celso Amorim declarou que uma “América do Sul politicamente estável, socialmente justa e economicamente próspera” era um objetivo a ser perseguido não só por natural solidariedade, mas em

função do próprio progresso e bem-estar brasileiros.¹⁵ A ideia de América do Sul viria a substituir o conceito de América Latina em um primeiro momento como plataforma primeira de atuação da política externa brasileira.

O processo de integração sul-americano que emerge no século XXI não foi uma continuação natural da integração comercial vista nos anos 1990. O que ocorreu, de fato, foi uma resposta ao fracasso do modelo neoliberal e seus revezes. Este processo histórico deu origem a União Sul Americana de Nações, a UNASUL. No ano 2000, realizou-se a convite do então Presidente do Brasil, Fernando Henrique Cardoso, realiza-se em Brasília, nos dias 31 de agosto e 1º de setembro daquele ano, pela primeira vez na história do continente, a Reunião de Presidentes da América do Sul. O objetivo dessa reunião foi aumentar o diálogo entre os países do Continente, buscando medidas para incentivar a integração da região. Sob esse enfoque foi criada a Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) cujo objetivo principal era a elaboração de planos para as áreas de integração física e infraestrutura que modernizem as relações e potencializem a proximidade sul-americana, rompendo os obstáculos fronteiriços e formando um espaço ampliado através de obras e articulações nas áreas de transporte, energia e comunicações.

Como resultado daquela reunião ficou registrado no Comunicado de Brasília que a consolidação e a instrumentação da identidade sul-americana deveriam ser buscadas, pois contribuiriam para o fortalecimento de processos regionais. No dia 8 de dezembro de 2004, durante a 3ª Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em Cusco, no Peru, foi estabelecida a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), em consonância com o desejo de integração dos países sul-americanos, verificado nas duas primeiras reuniões. Conforme consta no texto da Declaração de Cusco, a CASA foi formada levando-se em conta a convergência dos interesses políticos, econômicos, sociais, culturais e de segurança, como um fator potencial de fortalecimento e desenvolvimento das capacidades internas dos países da região para sua melhor inserção internacional.

¹⁵ APUD: BARRETO, Fernando de Mello. *A Política Externa Após a Redemocratização*. Brasília: FUNAG, 2012.

Em setembro de 2005, em Brasília, ocorre a 1ª Reunião de Chefes de Estado da CASA. Os participantes da primeira reunião de cúpula da CASA discutiram questões econômicas, infraestrutura, integração física e energética, cultura, meios de comunicação, meio-ambiente e problemas sociais. Durante esse encontro foi apresentada a necessidade da associação da Comunidade Andina de Nações (CAN) e do MERCOSUL. Na Declaração Final firmada após o evento ficou registrado que a associação recíproca dos Estados componentes do MERCOSUL e da CAN, além do Chile, da Guiana e do Suriname era essencial para se conseguir a conformação da CASA, cuja essência se estabelece com o entendimento político e com a integração econômica e social dos povos existentes na América do Sul.

A 2ª Reunião de Chefes de Estado da CASA ocorre em Cochabamba, na Bolívia, no dia 9 de dezembro de 2006. Mais uma vez é reafirmada a necessidade de se levar em consideração e incluir nesse novo programa de integração todos os avanços obtidos pela CAN e pelo MERCOSUL. Na Declaração Final de Cochabamba, eles apontaram a globalização do pós-guerra fria como um dos fatores responsáveis pelo aprofundamento de problemas econômicos e sociais na região e a integração regional como meio para se evitar e enfrentar tais problemas. O novo modelo proposto de integração possui identidade própria e pluralista, que abrange o âmbito comercial, mas ao mesmo tempo busca uma articulação econômica e produtiva mais ampla, bem como novas formas de cooperação política, social e cultural, no âmbito público e no âmbito privado.

Em 16 de abril de 2007, por ocasião da 1ª Cúpula Energética Sul-americana, realizada na Ilha de Margarita, na Venezuela, a CASA muda de nome e passa a se chamar União das Nações Sul-Americanas. O fundamental é compreender que o centro dinâmico político que levou a constituir a ideia sul-americana e seu reflexo institucional, a UNASUL, está o eixo Brasil-Argentina e suas relações a partir da tentativa de enfrentamento dos revezes neoliberais da década de 1990.

As relações entre Brasil e Argentina, no governo de Lula, estariam incluídas dentro da percepção sul-americana. Foram, de fato, o eixo fundamental desse espaço geopolítico. Essa concepção foi respaldada nas palavras de Celso Amorim, que em abril de 2003, declarou que o Brasil

desejava um aprofundamento da aliança estratégica com a Argentina, com vistas a transformá-la no motor da integração da América do Sul, a começar pela revitalização do Mercosul. A revitalização do Mercosul significaria um salto qualitativo, superando a doutrina mercadológica, para ir além da liberalização dos fluxos de comércio intrazona e consolidar um espaço de integração política.

Em maio de 2003, Nestor Kirchner foi eleito Presidente da Argentina, o sexto no período de dois anos. Sua política externa suspenderia o alinhamento automático com os Estados Unidos de Menem e tomaria passos para a aproximação com a América Latina. A crise na Argentina era profunda. Pela primeira vez na história, o país conhece a fome e a proliferação da miséria. A crise frustrou os setores que acreditavam que o país seria ajudado pelo mundo rico, que havia acreditado ter se associado através do estabelecimento de “relações carnavais” com os Estados Unidos. Para Candeas (2005, p. 31):

A atitude de Estados Unidos, Espanha e Itália, que se concentraram na defesa dos interesses de suas empresas e investidores privados, acirrou na Argentina a “síndrome da irrelevância” e favoreceu internamente as forças que defendiam o aprofundamento das relações com o Brasil e o Mercosul.

Em 16 de Outubro de 2003, o Presidente Lula visitou a Argentina. Lula defendeu em cerimônia de encerramento do seminário “ Integração da América do Sul: Desafios e Oportunidades” a ideia da integração não apenas comercial, mas uma integração que se pautasse pela consolidação de projetos concretos. Nessa ocasião, assina-se o documento denominado “ Consenso de Buenos Aires”, onde Kirchner e Lula marcaram pontos de vista em comuns à respeito da democracia, integração regional, combate à pobreza, papel dos Estados, inclusão social, entre outros (BARRETO, 2012, p. 30). O Presidente Lula afirmou que saía de Buenos Aires com a certeza de que respirara ali “ o ar mais puro da lealdade na relação com o Brasil”.

Outro documento de suma importância para as relações bilaterais foi a chamada “Ata de Cobacabana” assinada em uma reunião de trabalho entre os presidentes Kirchner e Lula, no Rio de Janeiro, em março de 2004. A ata registrou uma série de iniciativas bilaterais. Entre essas iniciativas estavam o

intercâmbio de funcionários diplomáticos entre ambos os países; a celebração de reuniões entre chefes de missões em terceiros países; a concretização de uma primeira missão especial conjunta e a adoção de medidas para a construção de uma linha ferroviária entre os portos chilenos no Pacífico com a Hidrovia Paraguai-Paraná e os portos brasileiros no Atlântico. Em termos geopolíticos, a possibilidade de uma rede de infraestrutura que conectasse o Pacífico e o Atlântico, significaria para a América do Sul um salto estratégico notório. Em julho do mesmo ano, Celso Amorim declarou que a Argentina era o maior aliado político e econômico do Brasil e era ainda seu segundo parceiro comercial.¹⁶

Nestor Kirchner desistiu de se candidatar a reeleição, deixando a sua mulher, a Senadora Cristina Fernández de Kirchner como candidata a Presidente nas eleições de outubro de 2007. A mudança de Presidente não afetaria as relações bilaterais entre Brasil e Argentina. Em visita à Argentina, em fevereiro de 2008, Lula afirmou que a aliança estratégica entre Argentina e o Brasil era imprescindível para que os dois países alcançassem seus objetivos nacionais, que só faziam sentido se tomados como parte de um projeto amplo de integração sul-americana. É interessante perceber que governos ditos nacionalistas, historicamente e nos casos de Lula e Kirchner, são justamente os governos responsáveis pelos momentos de aproximação entre os dois países. A perseguição dos interesses nacionais, no caso dos países da América do Sul, não exclui a cooperação. Na verdade, o bom relacionamento com os vizinhos e o lançamento de uma plataforma política de soma positiva é imprescindível para a realização dos objetivos nacionais.

Entre as dificuldades no relacionamento bilateral, no início do século, destacam-se, principalmente, os impasses comerciais. A Argentina que visava o reestabelecimento de sua indústria para a saída da crise por muitas vezes impôs barreiras tarifárias e não tarifárias- como no caso das barreiras fitossanitárias- às exportações brasileiras. O governo brasileiro reagiu com compreensão às retaliações comerciais argentinas, dada a situação econômica daquele país, que buscava uma saída para a crise. Houve também certo desconforto por parte da Argentina quanto à pretensão brasileira com relação a

¹⁶ APUD: BARRETO, Fernando de Mello. *A Política Externa Após a Redemocratização*. Brasília: FUNAG, 2012.

um assento permanente no CSNU. O Itamaraty procurou saídas criativas para tal situação, como foi o caso em 2004, quando Celso Amorim fez um convite para que um diplomata argentino participasse da delegação brasileira no CSNU.

Ainda que a tônica das relações bilaterais durante a “Era Lula” não foram meramente comerciais, houve durante este período, um enorme salto no volume comercial entre os dois países. O corrente de comércio saltou do valor de \$9 bilhões em 2003 para um montante de \$ 32 bilhões em 2010. A corrente comercial obteve uma média de \$ 21 bilhões anuais durante os governos de Lula.¹⁷ Os recordes históricos nas trocas comerciais entre os dois países dentro do paradigma logístico demonstra que não seguir a cartilha neoliberal não significa ser autárquico e sim vislumbrar uma inserção internacional mais inteligente.

O objetivo desse capítulo foi mostrar que a inserção internacional vista nos governos de Lula, através do paradigma *logístico*, possibilitou um estabelecimento de uma relação em eixo com a Argentina. Embora ainda longe de uma cooperação ideal, o caráter mais maduro da política exterior dos governos que privilegiaram as relações sul-sul, de maneira realista e mais pragmática, possibilitou aos países maior autonomia, pela diversificação e pela afirmação dos interesses nacionais. Se a atual presidenta Dilma Rousseff segue o mesmo caminho empreendido por Lula, ainda é cedo para afirmar, mas seu governo já revela pistas de uma inserção internacional menos assertiva, embora não fuja da mesma linha de atuação. .

¹⁷ Fonte: Secex

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desse trabalho foi o de identificar uma possível ruptura na condução da política exterior de FHC para Lula. Essa ruptura, na tônica que guia as relações exteriores, poderia acarretar em diferenças substanciais na relação do Brasil com seu vizinho, a Argentina. A hipótese inicial explorou a ideia de que as relações entre Brasil e Argentina, dentro do paradigma *neoliberal* de política exterior não apresentaram um salto qualitativo no que tange à colaboração. Pelo contrário, as relações bilaterais estariam meramente amparadas em um sentido mercadológico, com uma aparência integracionista que divergiria de uma realidade competitiva. A transição para o governo Lula, que introduziu o paradigma *logístico* de política exterior, possibilitou a implementação de *relações em eixo* com a Argentina.

Para desvendar as diferenças na política externa de FHC e Lula, no capítulo I, apresentou-se o método de análise paradigmática. Um paradigma é uma explanação compreensiva da realidade organizando a matéria que é objeto de observação. Permite a construção de conceitos, através da observação empírica. Em política exterior, um paradigma comporta a visão que uma nação tem de si própria, ou seja, sua identidade cultural. O paradigma comporta também a visão de mundo presente no pensamento das elites, a formulação conceitual que guia a política externa, a cosmovisão. O paradigma abrange a síntese dos interesses contidos na inserção internacional de determinado país. A análise paradigmática permite definir, no campo teórico, as ações que guiam a política externa e, através da síntese do conteúdo, influi na prática dos tomadores de decisão.

Ao realizar-se uma retomada histórica das relações entre Brasil e Argentina, observa-se que os momentos de rivalidade estão em grande medida relacionados com a participação de terceiros países e seus interesses. Ao longo da história, as potências hegemônicas usufruíram da rivalidade entre países da periferia capitalista e influenciaram diretamente para a escalada dessas tensões. Além disso, nos momentos em que ou o Brasil ou a Argentina buscaram estabelecer relações privilegiadas com as potenciais centrais, norteando seu desenvolvimento através desse viés, os próprios países viam

seus vizinhos como possíveis rivais na competição por vantagens na relação com o centro hegemônico.

Historicamente, o objetivo da política externa brasileira foi o de buscar autonomia e desenvolvimento. A década de 1980, com altos índices de inflação e baixo crescimento, foi considerada uma década perdida para a América Latina. Com o fim da guerra fria, os dirigentes latino-americanos ampararam-se no guarda-chuva de Washington e seguiram à risca as recomendações do chamado *Washington Consensus*. A política externa, tanto de Collor quanto de FHC, refletiu a percepção de uma “nova era”, como foi visto no Capítulo II. A visão de que o mundo pós-guerra fria significaria a oportunidade de construir um cenário internacional mais horizontal devido ao fenômeno da globalização. Essa visão refletiu-se em uma maior passividade à ordem internacional e uma preferência pela manutenção de “boas relações” com a potência hegemônica. Isso não significa que a política externa na década de 1990 deixou de galgar autonomia e desenvolvimento, mas que sua percepção à época era a de que estes dois objetivos seriam atingidos através da aceitação das normas internacionais.

A política externa no governo de Lula, por seu turno, refletiu em maior medida os interesses da sociedade brasileira, como foi visto no Capítulo III. O paradigma *logístico* trouxe consigo uma diversificação de parceiros estratégicos e uma participação mais assertiva do país no sistema internacional. A inserção internacional brasileira, a partir de 2003 esteve aliada a um projeto nacional mais maduro, filtrando as normas impostas pelo centro hegemônico e possibilitando ao Brasil, um papel de maior destaque nas grandes questões internacionais, condizente com as suas proporções geográficas e econômicas.

A hipótese inicial de que o paradigma *logístico* possibilitou a implementação das relações em eixo com a Argentina foi, de fato, corroborada pelo levantamento da bibliografia e dados que permitem comparar a política exterior de Lula e FHC. A ideia contida na formulação estratégica do governo Lula, de que a América do Sul alicerçada pelo eixo Brasil-Argentina é prioridade na atuação externa brasileira foi condizente com sua práxis política, que de fato privilegiou esse espaço de atuação. Houve, durante os governos de Lula, um salto qualitativo na colaboração entre Brasil e Argentina e uma maior

articulação entre ambos os governos em suas respectivas projeções internacionais.

Concluída a investigação inicial, acima resumida, resta apontar alguns problemas que permanecem em aberto. Dado que esse trabalho incidiu sobre um período histórico recente e que os efeitos das diferentes estratégias políticas adotadas no período estudado ainda surtem efeitos atualmente, novas análises comparativas necessitarão ser realizadas. É natural, portanto, considerar os resultados apresentados nesse trabalho como sendo provisórios e sujeitos a revisão, suscitando novos debates.

Feita essa ressalva, espera-se ter contribuído, com esse modesto estudo, no sentido de mostrar que a partir de uma análise paradigmática entre os dois governos estudados, observa-se que a estratégia de política exterior mais condizente com as necessidades de projeção internacional brasileira é dada pela diretriz *logística*.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula**. Rev. bras. polít. int., Brasília, v. 47, n. 1, Jun. 2004.

AMORIM, Celso. **Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview**. Rev. bras. polít. int., Brasília, v. 53, n. spe, Dec. 2010.

_____. **Uma visão brasileira do panorama estratégico global**. Contexto int., Rio de Janeiro, v. 33, n. 2, Dec. 2011.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **As políticas neoliberais e a crise na América do Sul**. Rev. bras. polít. int., Brasília, v. 45, n. 2, Dec. 2002.

_____. **Brasil, Argentina e Estados Unidos: Conflito e Integração na América do Sul**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

BARRETO, Fernando de Mello. **A política externa após a redemocratização**. Brasília: FUNAG, 2012.

BERNAL-MEZA, Raúl. **A política exterior do Brasil: 1990-2002**. Rev. bras. polít. int., Jun 2002, vol.45, no.1, p.36-71.

CARDOSO, Fernando Henrique. **A política externa do Brasil no início de um novo século: uma mensagem do Presidente da República**. Rev. bras. polít. int., Brasília, v. 44, n. 1, June 2001.

CANDEAS, Alessandro Warley. **Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos**. Rev. bras. polít. int., Brasília, v. 48, n. 1, June 2005.

CERVO, Amado Luiz. **Editorial - a política exterior: de Cardoso a Lula**. Rev. bras. polít. int., Brasília, v. 46, n. 1, June 2003.

_____. **Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso**. Rev. bras. polít. int., Brasília, v. 45, n. 1, Jun. 2002.

_____. **Sob o signo neoliberal: as relações internacionais da América Latina**. Rev. bras. polít. int., Brasília, v. 43, n. 2, Dec. 2000.

_____. **Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático**. Rev. bras. polít. int., Brasília, v. 46, n. 2, Dec. 2003.

_____. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.

CRUZ, Sebastião Carlos Velasco e. **Capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia**. São Paulo: UNESP, 2007.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

GARDINI, Gian Luca. **Who Invented Mercosur?** Diplomacy and Statecraft, v. 18, n. 4, 2007, p. 805-830.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **O mundo multipolar e a integração sul-americana**. Revista Comunicação & política, v.25, n. 03, p 169-189, 2007.

KEOHANE, Robert O. **After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy**. Princeton: Princeton University Press, 2005.

LAMPREIA, Luiz Felipe. **A política externa do governo FHC: continuidade e renovação**. Rev. bras. polít. int., Brasília, v. 41, n. 2, Dec. 1998.

LESSA, Antônio Carlos; COUTO, Leandro Freitas; FARIAS, Rogério de Souza. **Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008)**. Rev. bras. polít. int., Brasília, v. 52, n. 1, June 2009.

LESSA, Antônio Carlos. **Brazil's strategic partnerships: an assessment of the Lula era (2003-2010)**. Rev. bras. polít. int., Brasília , v. 53, n. spe, Dec. 2010.

LIMA, Maria Regina Soares de. **A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul**. Revista Brasileira de Política Internacional: 2005, vol.48, n.1, pp. 24-59.

RAMANZINI Júnior, Haroldo y VIGEVANI, Tullo 2010 “**Autonomia e integração regional no contexto do Mercosul. Uma análise considerando a posição do Brasil**” en OSAL (Buenos Aires: CLACSO) Año XI, Nº 27, abril.

SADER, Emir. **Dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2012.

SARAIVA, Miriam Gomes; TEDESCO, Laura. Argentina e Brasil: **Políticas exteriores comparadas depois da Guerra Fria**. Rev. bras. polít. int., Brasília , v. 44, n. 2, Dec. 2001 .

SARAIVA, Miriam Gones; ALMEIDA, Fernando Roberto de Freitas. **A Integração Brasil-Argentina ao final dos anos 90**. Rev. bras. polít. int., Brasília, v. 42, n. 2, Dec. 1999.

SEITENFUS, Ricardo. **A cooperação Argentino-Brasileira: Significado e Perspectivas**. São Paulo: Ed. Lua Nova, 1989.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação**. Contexto int., Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, Dec. 2007.