



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC)
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO (CSE)
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Leandro Wolpert dos Santos

**INSERÇÃO INTERNACIONAL DE ARGENTINA E BRASIL ENTRE 1990 E 2010:
Uma Análise de Política Externa Comparada.**

Florianópolis, 2013.

LEANDRO WOLPERT DOS SANTOS

**INSERÇÃO INTERNACIONAL DE ARGENTINA E BRASIL ENTRE 1990 E 2010:
Uma Análise de Política Externa Comparada.**

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

Orientadora: Profa. Dra. Clarissa Franzoi Dri.

Florianópolis, novembro de 2013.

Leandro Wolpert dos Santos

**INSERÇÃO INTERNACIONAL DE ARGENTINA E BRASIL ENTRE 1990 E 2010:
Uma Análise de Política Externa Comparada.**

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

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 10,0 ao acadêmico Leandro Wolpert dos Santos na disciplina CNM7280 – Monografia, pela apresentação deste trabalho, em junho de 2013.

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Clarissa Franzoi Dri.
Orientadora

Prof. Dr. Marcio Voigt
Membro

Prof. Dr. Marcelo Arend
Membro

A minha família, por sua presença indelével em minha vida;

A meu pai João V. dos Santos F., por sua sabedoria imensurável e seus conselhos valiosíssimos;

A minha mãe Erika Wolpert, por seu apoio e carinho incondicionais;

A minha Tia Vitória, por seu legado valiosíssimo em minha formação enquanto ser humano;

E aos meus amigos Daniel Ferraresi, Jonathan V. da Rosa e Thiago Elert Soares, por seu companheirismo e suas brilhantes ideias que muito me auxiliaram a desenvolver este trabalho.

RESUMO

Durante a década de 90, Argentina e Brasil implementaram estratégias de inserção internacional bastante semelhantes. Ambos procuraram aproximar-se política e economicamente dos países centrais, sobretudo dos EUA, através, entre outras iniciativas, do posicionamento comum no âmbito dos diversos organismos multilaterais, a exemplo da ONU, bem como da adesão, muitas vezes de forma acrítica, aos inúmeros regimes de governança global que, naquele momento, proliferavam-se prodigiosamente. Para dar coerência e racionalidade a essa estratégia de inserção internacional, no âmbito interno, reformas econômicas liberalizantes foram implementadas, visando a abertura da economia nacional, a desregulamentação financeira, a minimização do Estado, a liberalização do comércio e o desenvolvimento econômico para fora, isto é, via poupança externa. Entretanto, nos últimos dez anos, notadamente a partir de 2003, Argentina e Brasil passaram a percorrer distintas trajetórias internacionais. Este manteve seu elevado perfil internacional, construindo alianças políticas multilaterais particularmente com países emergentes, bem assim participando ativamente dos diversos regimes de governança global. A primeira, diante de constrangimentos externos e internos ainda provenientes da crise econômica-institucional de 2001, restringiu sua atuação internacional às demandas imediatas da política doméstica, resultando, por vezes, em conflitos com países vizinhos do entorno regional. Em relação aos EUA, a Argentina abandonou a política do alinhamento, e, em seu lugar, aproximou-se à Venezuela, com quem compartilha a postura ideológica esquerdista de crítica àquele país, às práticas imperialistas, às agências e ao mercado financeiro internacional. No âmbito interno, por sua vez, o Brasil manteve as reformas liberais da década de 90, ao passo que a Argentina implementou uma estratégia de desenvolvimento econômico heterodoxa, ancorada no intervencionismo estatal, nacionalismo econômico, políticas monetárias expansionistas e câmbio flutuante desvalorizado. Diante do exposto, esta pesquisa busca responder a seguinte questão: uma vez tendo percorrido trajetórias internacionais bastante semelhantes durante a década de 90, por que o Brasil apresentou maior inserção internacional em comparação à Argentina durante os últimos dez anos (entre 2003 e 2010)? O objeto de estudo consiste, pois, nas políticas exteriores de Argentina e Brasil e seus respectivos modelos de inserção internacional. Para desenvolvê-lo, realizou-se uma revisão bibliográfica a partir da leitura e análise de artigos científicos em periódicos acadêmicos e documentos de centros de estudo especializados em história das relações internacionais e política externa argentina e brasileira. Uma incursão na literatura sobre análise de política externa e política comparada também foi empreendida em busca do instrumental teórico necessário para a correta avaliação comparativa da conduta exterior desses dois países durante o período. A hipótese aventada pela pesquisa é a de que a diferença de inserção internacional entre Argentina e Brasil nos anos 2000 pode ser explicada pelos distintos paradigmas de política exterior que caracterizaram a história das relações internacionais destes dois países no início do século XXI.

Palavras-chave: análise de política externa comparada; estratégia de inserção internacional; paradigma de política exterior; política externa argentina; política externa brasileira.

ABSTRACT

During the 90s, Argentina and Brazil have implemented international insertion strategies quite similar. Both sought to approach politically and economically with central countries, especially the U.S., through, among other initiatives, the common positioning within the various multilateral organizations like the UN, as well as adhering, often uncritically, to the numerous regimes of global governance proliferating prodigiously at that moment. To give coherence and rationality to this international insertion strategy, in the domestic ambit liberalizing economic reforms were implemented, aimed at opening up the national economy, the financial deregulation, the minimization of the state, the trade liberalization and the external economic development, this is via foreign savings. However, in the past decade, especially since 2003, Argentina and Brazil began to go separate international paths. The later kept its high international profile, building multilateral political alliances particularly with emerging countries, as well as actively participating in the various regimes of global governance. The first, in face of internal and external constraints from the further economic institutional crisis of 2001, restricted its international action to the immediate demands of domestic politics, sometimes resulting in conflicts with neighboring countries in the regional environment. In respect to the U.S., Argentina abandoned the political alignment and, in its place, came together with Venezuela, with whom she shares the ideological stance of leftist critique to that country, to imperialist practices, to the agencies and the international financial market. In the domestic ambit, in turn, Brazil maintained the liberal reforms of the 90s, while Argentina has implemented a strategy of economic development heterodox, anchored in state interventionism, economic nationalism, expansionary monetary policy and floating exchange undervalued. Given the above, this research seeks to answer the following question: once having traversed international trajectories quite similar during the 90s, why Brazil has had greater international insertion compared to Argentina during the last ten years (between 2003 and 2010)? The object of study is, therefore, in the foreign policies of Argentina and Brazil and their respective models of international integration. To develop it, we carried out a literature review from the reading and analysis of scientific articles in academic journals and documents study centers specialized in the history of international relations and foreign policy of Argentina and Brazil. A foray into the literature on foreign policy analysis and comparative politics has also been undertaken in pursuit of the necessary theoretical tools to do the correct comparative assessment of the external of these two countries over the period. The hypothesis for the research is that the difference in international integration between Argentina and Brazil in the 2000s can be explained by the different paradigms of foreign policy that characterized the history of international relations of the two countries at the beginning of the XXI century.

Keywords: comparative foreign policy analysis; international insertion strategy; foreign policy paradigm; Argentinean foreign policy; Brazilian foreign policy.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	8
2 ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA (APE)	13
2.1 CONCEITOS PARA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA	13
2.2 DETERMINANTES DA POLÍTICA EXTERNA.....	15
2.3 POLÍTICA EXTERNA COMPARADA (PEC)	20
2.4 ANÁLISE PARADGMÁTICA DE POLÍTICA EXTERNA	25
3. INSERÇÃO INTERNACIONAL DE ARGENTINA E BRASIL ENTRE O INÍCIO DOS ANOS 90 E A VIRADA DO SÉCULO XX	27
3.1 OS CONDICIONANTES INTERNOS E EXTERNOS DO PÓS-GUERRA FRIA.....	28
3.2 NOVO PARADIGMA DE RELAÇÕES ESPECIAIS (1991-2001).....	31
3.2 PARADIGMA DO ESTADO NORMAL (1990-2000)	39
4. TRANSIÇÃO DAS POLÍTICAS EXTERNAS NA VIRADA DO SÉCULO XX PARA O SÉCULO XXI.....	52
4.1 CRISE ECONÔMICA DE 2001 E POLÍTICA EXTERNA EM TRANSIÇÃO NA ARGENTINA.	53
4.1.1 <i>Défault e ruptura do currency board</i>	53
4.1.2 Política Externa da Crise	58
4.2. CRISE CAMBIAL DE 1999 E POLÍTICA EXTERNA EM TRANSIÇÃO NO BRASIL	61
5. CONSOLIDAÇÃO DOS PARADIGMAS <i>OMNIBALANCING</i> E DO ESTADO LOGÍSTICO	69
5.1 POLÍTICA EXTERNA DE KIRCHNER E FERNÁNDEZ (2003-2010).....	69
5.2 POLÍTIXA EXTERNA DE LULA (2003-2010).....	87
7. CONCLUSÃO	106

1 INTRODUÇÃO

Para se adequar ao novo contexto mundial que se afigurou no pós-Guerra Fria, Argentina e Brasil implementaram estratégias de inserção internacional bastante semelhantes. Em suas relações exteriores, ambos os países procuraram, em menor e maior medida, aproximar-se política e economicamente das nações desenvolvidas da Europa Ocidental e, sobretudo, dos Estados Unidos da América. Tal aproximação significou, no plano externo, o alinhamento político aos países centrais, expresso, entre outras iniciativas, no posicionamento comum no âmbito dos diversos organismos multilaterais (a exemplo da ONU), bem como na adesão, muitas vezes de forma acrítica, aos inúmeros regimes de governança global que, naquele momento, proliferavam-se prodigiosamente. No plano interno, implicou a suposta modernização dos Estados argentino e brasileiro à nova dinâmica da economia internacional globalizada. Esse processo foi movido por reformas liberalizantes que preconizavam a abertura da economia nacional ao capital estrangeiro, a desregulamentação financeira, o livre mercado e o livre comércio, a minimização do Estado, a estabilidade macroeconômica e o desenvolvimento para fora.

Entretanto, nos últimos dez anos, notadamente a partir de 2003, Argentina e Brasil passaram a percorrer distintas trajetórias internacionais. Este não só manteve seu elevado perfil no cenário internacional, como também buscou ampliar sua participação e influência na confecção das normas e regras de governança, por intermédio da constituição de novos fóruns de discussão, a exemplo do IBAS ou G-3 (Índia, Brasil e África do Sul) e do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul); da concertação de alianças políticas em diferentes temas das negociações multilaterais, a exemplo do G-20¹ comercial e do G-4 (Alemanha, Brasil, Japão e Índia); da tentativa tácita de projetar sua liderança no entorno regional e assumir a imagem de representante legítimo da América do Sul na política internacional, propondo para tanto iniciativas como a UNASUL e o Conselho de Defesa Sul-Americano. No plano interno, as reformas liberais da década de 90 foram em boa medida preservadas, porém se observou certa flexibilização das políticas contracionistas acompanhada do processo de internacionalização de grandes empresas brasileiras que projetaram internacionalmente o Brasil como uma economia emergente potencial.

A Argentina, por sua vez, apresentou uma postura externa muito mais tímida se comparada à brasileira. Com efeito, diante dos constrangimentos externos e internos oriundos

¹ A partir de 2007, o G-20 passou a ser composto por 23 países, quais sejam: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Cuba, Equador, Guatemala, México, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela (na América Latina), África do Sul, Egito, Nigéria, Tanzânia e Zimbábue (na África), e China, Filipinas, Índia, Indonésia, Paquistão e Tailândia (na Ásia).

da crise econômica institucional que assolou o Estado argentino em 2001, e que ainda se fazem sentir na dificuldade do país em cumprir suas obrigações econômicas no cenário internacional bem assim na incapacidade de projetar sua influência no entorno regional, a política externa argentina assumiu um perfil mais defensivo e de desconfiança em relação às forças e processos internacionais, incorporando uma atitude mais introspectiva e nacionalista, voltada antes às demandas domésticas e imediatistas, e menos preocupada em traçar estratégias assertivas de inserção internacional. Deveras, por priorizar os assuntos da política doméstica em detrimento dos interesses externos, em nível regional, a Argentina acabou entrando em atrito com alguns de seus países vizinhos: com o Brasil, em função do protecionismo comercial à produção nacional; com o Chile, em razão dos reiterados cortes no fornecimento de gás natural àquele país entre 2004 e 2009, gerando um impasse diplomático que veio a ficar conhecido como a Crise do Gás; e com o Uruguai, notadamente a partir de 2007, com o desentendimento entorno da instalação de usinas de celulosa por parte deste país nas margens do rio Uruguai, na região fronteira com a Argentina. No plano interno, em contraposição aos anos 90, perseguiu-se uma estratégia de desenvolvimento econômico heterodoxa, ancorada em forte intervencionismo estatal, nacionalismo econômico, políticas monetárias expansionistas e câmbio flutuante desvalorizado. Diante dum quadro inflacionário e de desaceleração da economia nacional com a crise internacional de 2008, atrelado às obrigações econômicas externas pendentes, a Argentina esteve à margem do cenário internacional.

Diante do exposto, este trabalho, de caráter explicativo², busca responder a seguinte questão: uma vez tendo percorrido trajetórias internacionais bastante semelhantes durante a década de 90, por que o Brasil apresentou maior inserção internacional em comparação à Argentina durante os últimos dez anos (entre 2003 e 2010)? O objeto de estudo consiste, pois, nas políticas exteriores de Argentina e Brasil e seus respectivos modelos de inserção internacional³. Para desenvolvê-lo, realizou-se uma revisão bibliográfica a partir da leitura e análise de artigos científicos em periódicos acadêmicos e documentos de centros de estudo especializados em história das relações internacionais e política externa argentina e brasileira.

² De acordo com Sampieri et. al. (1997, p.74), “Los estudios explicativos van más allá de la descripción de conceptos o fenómenos o del establecimiento de relaciones entre conceptos; están dirigidos a responder a las causas de los eventos físicos o sociales. Como su nombre lo indica, su interés se centra en explicar por qué ocurre un fenómeno y en qué condiciones se da éste, o por qué dos o más variables están relacionadas”.

³ Segundo Carlsnaes (2008), a análise de política externa costuma apresentar dois objetos de estudo distintos ainda que inter-relacionados: o processo de tomada de decisão (na formulação da política exterior) e a política externa propriamente dita, acompanhada de seus resultados e reflexos na conduta exterior dum Estado. Como é possível se deduzir, a presente monografia orienta-se pelo segundo objeto de estudo.

Uma incursão na literatura sobre análise de política externa e política comparada também foi empreendida em busca do instrumental teórico necessário para a correta avaliação comparativa da conduta exterior desses dois países durante o período.

A hipótese aventada pela pesquisa é a de que a diferença de inserção internacional entre Argentina e Brasil nos anos 2000 poder ser explicada pelos distintos paradigmas de política exterior que caracterizaram a história das relações internacionais destes países no período em análise. Destarte, além dessa introdução e das considerações finais, a presente monografia é composta ainda por cinco capítulos: no primeiro, ademais de definirem-se os principais conceitos empregados na investigação, delinea-se o marco teórico a partir do qual a mesma se assenta, valendo-se de estudos de análise de política externa, dos métodos de política externa comparada e de modelos paradigmáticos de política exterior. Uma vez delimitada a fundamentação teórica, no segundo capítulo, descreve-se comparativamente a história das relações internacionais da Argentina e do Brasil no decorrer da década de 90, procurando-se indicar os traços mais marcantes, as similitudes e diferenças de seus modelos de inserção internacional, que possam ajudar a esclarecer como se conformaram os novos paradigmas de política exterior destes países a partir dos anos 2000. A finalidade em se fazer esse resgate histórico é observar em que medida as experiências vivenciadas durante os anos 90 influenciaram a mudança nas trajetórias internacionais de Argentina e Brasil no período 2003-10. No terceiro capítulo, procura-se retratar os principais fenômenos internacionais e nacionais que concorreram para a reorientação da política externa de Argentina e Brasil na virada do século XX para o século XXI. Finalmente, no quarto e no quinto capítulos, testa-se a hipótese de pesquisa, por meio da descrição histórica das relações internacionais de Argentina e Brasil entre 2003 e 2010, a partir da análise paradigmática de Corigliano (2007) e Cervo e Bueno (2010), com o fito de identificar os elementos dos paradigmas de política exterior de ambos os países que explicam a maior inserção internacional do segundo em relação ao primeiro nos últimos dez anos.

Antes de dar prosseguimento ao trabalho, algumas observações epistemológicas devem ser realizadas. Notadamente a partir de 1970, diante da observação do fenômeno denominado por Keohane e Nye de interdependência complexa, as relações internacionais passaram a sofrer profundas transformações, consubstanciadas após o fim da Guerra Fria sob a insígnia de globalização, que implicaram a inclusão de novos temas (econômicos, ambientais, de direitos humanos) na agenda mundial; o incremento da interconexão política, econômica, social e cultural entre os diferentes países e sociedades nacionais, consubstanciado pelos avanços tecnológicos em informação, nos meios de transporte e nas

telecomunicações; a consolidação de novos atores não estatais no cenário internacional, a exemplo de organizações internacionais, ONGs e setores da sociedade civil, que reivindicam parte das capacidades soberanas dos Estados no âmbito da política internacional; a flexibilização da linha divisória, suposta por teóricos realistas, existente entre o âmbito da política interna e da política internacional, e que também reflete a relativização, em certo ponto, dos conceitos de soberania e de fronteiras geográficas.

Frente a essa nova e muito mais complexa realidade internacional, as tradicionais abordagens teóricas de política internacional que prendiam sua atenção no nível sistêmico de análise (nomeadamente a neo-realista e a neo-liberal), parecem não mais dar conta de explicar as mudanças que perpassam as relações internacionais. Tampouco logram prever em sua complexidade o comportamento dos Estados em reação a tais mudanças, comportamento esse cada vez mais penetrado por determinantes internos. De fato,

[...] in the real world, we find a number of actors, both domestic and international who are closely involved in foreign policy decision-making in one manner or another; and equally, there a number of structures on both sides of the domestic-international divide that decisively affect these actors in many different ways. (CARLSNAES, Walter, 2008, p.86)

Nesse sentido, os estudos de análise de política externa se propõem, justamente, a conciliar harmoniosamente essas duas esferas de análise (sistêmica e doméstica) para o correto entendimento da conduta exterior dos Estados, buscando identificar tanto seus determinantes internos quanto externos. Com efeito, a análise de política externa corresponde a uma subdisciplina das relações internacionais (RI)⁴ preocupada em entender a relação existente entre os âmbitos doméstico e internacional e de que forma sua interação mútua afeta o comportamento dos Estados. Como bem apontado por Kaarbo, Lantis e Beasley (2002)

[...] the study of foreign policy serves as a bridge by analyzing the impact of both external and internal politics on states' relations with each other. Contemporary analyses focus on [...] changes that states are facing. These changes are occurring at the level of international relations and at the level of domestic politics. Perhaps most interesting is that these changes are influencing the relationship between these two levels as well. (KAARBO et. al. 2002, p. 3).

Assim pois, espera-se com esta monografia ser possível verificar de que forma condicionantes internos e externos interagem entre si de modo a conformar as políticas exteriores dos Estados em estudo (Argentina e Brasil), especialmente no que concerne as suas

⁴O termo relações internacionais pode ser empregado de duas formas: para se referir às diversas relações políticas, econômicas, culturais, sociais, etc., estabelecidas entre Estados, atores não-estatais e instituições internacionais; ou para designar, geralmente abreviadas pela sigla RI, uma disciplina específica de investigação acadêmica.

estratégias de inserção internacional. A ideia é de que as variáveis dependentes identificadas neste trabalho que influenciam os resultados de política exterior possam, talvez, ser usadas como parâmetro para o estudo comparado da conduta externa de outros Estados, em outras regiões, semelhantes ou não. Por fim, essa pesquisa almeja também contribuir para o avanço dos estudos de análise de política externa na medida em que aplica o seu instrumental teórico de investigação na análise dum caso concreto, e, assim, testa e verifica suas premissas empiricamente, confrontando-as à história das relações internacionais de Argentina e Brasil entre 1990 e 2010.

2 ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA (APE)

Antes de dar início à análise comparada da política externa argentina e brasileira entre 1990 e 2010, faz-se *mister* uma definição prévia dos conceitos chaves sobre os quais esta pesquisa se alicerça, de sorte a conferir-lhe coerência e precisão, assim como uma breve porém suficiente incursão no campo de estudos de análise de política externa, que propiciará o instrumental teórico necessário para o desenvolvimento e alcance dos objetivos deste trabalho. É exatamente esta a finalidade deste capítulo.

2.1 CONCEITOS PARA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA

Quatro conceitos são basilares para os fins dessa pesquisa, quais sejam: política externa (ou política exterior), comportamento exterior (ou conduta externa) do Estado, reputação internacional e inserção internacional. Segundo Hudson (2008), política externa diz respeito à estratégia implementada por um governo nacional para atingir seus objetivos em suas relações com atores exteriores (i.e. em suas relações internacionais). Silva e Gonçalves (2010, p. 216-217) definem política externa como “o canal através do qual as políticas e estratégias internacionais de um Estado são formuladas, executadas e avaliadas”. Há de se cuidar, portanto, em não confundir política externa com diplomacia. Esta, segundo os autores supracitados, corresponde estritamente à “atividade por intermédio da qual os Estados se relacionam entre si.” Nesse sentido, pode-se entender política externa como a estratégia da diplomacia. Em outras palavras, a diplomacia consiste no meio, no instrumento, pelo qual a política exterior se manifesta, pelo qual esta é exercida¹. Ademais, a política externa pode ser considerada uma política pública, já que, contanto implementada fundamentalmente fora das fronteiras do Estado, ela resulta e promove arranjos institucionais-burocráticos domésticos diversos, bem como articulações políticas internas de variadas dimensões (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013). Seguindo esse raciocínio, o comportamento exterior do Estado, por conseguinte, corresponde aos fatos, aos resultados concretos oriundos da política externa por ele adotada e traduzida em ações específicas e em discursos ideológicos.

Entende-se por reputação internacional o que Medeiros (2011) classifica como reputação cooperativa, expressa na capacidade dos Estados de agirem de acordo com os compromissos por eles firmados internacionalmente, transmitindo confiança e

¹. Encontra-se uma definição mais abrangente de política externa em Hermann (1990, p. 5), segundo quem esta “is a goal-oriented or problem-oriented program by authoritative policymakers (or their representatives) directed toward entities outside the policymakers’ political jurisdiction. In other words, it is a program (plan) designed to address some problem or pursue some goal that entails action toward foreign entities.”

respeitabilidade aos demais atores com quem se relacionam². “Para efeito do que chamei de reputação cooperativa, são relevantes a confiabilidade que o ator produz e os dados que, observados pelo potencial parceiro, expressam o cumprimento do combinado por parte deste (*compliance*).” (MEDEIROS, 2011, p. 439). A reputação internacional é determinada historicamente, já que “a reputação de um Estado é tanto construída pelo seu valor histórico como pelo seu comportamento no presente”, e baseia-se nos princípios do direito internacional: “um ponto importante no debate a respeito da reputação internacional que um Estado tem é a mensuração da capacidade de um tratado ou acordo informal ser efetivo. Esta efetividade, traduzida pelo cumprimento (*compliance*), está amplamente relacionada à reputação de um Estado.” (MEDEIROS, 2011, p. 440 e 445). Ainda conforme Medeiros (2011), mas também em concordância com Brighi e Hill (2008), a reputação internacional constitui uma importante ferramenta para o sucesso da diplomacia dum determinado país em alcançar seus objetivos internacionais. Nesse sentido, inserção e reputação internacionais estão vinculadas entre si na medida em que maior prestígio e maior confiabilidade implicam também maiores chances de sucesso no estabelecimento de acordos internacionais (de cooperação técnica e econômica), na formação de alianças políticas e no estreitamento e expansão de suas relações diplomáticas com outras nações. De fato,

para efeito de uma reputação de tipo cooperativo, o valor essencial a ser observado é o aumento da inserção do ator pela ampliação de sua confiança como parceiro no sistema internacional. [...] é a reputação o condicionante do *status quo*, porque dela deriva a confiança e a capacidade de manobra e barganha, antes e depois de um acordo estratégico, formal ou informal, nas relações internacionais. (MEDEIROS, 2011, pp. 439, 440)

Finalmente, a inserção internacional dum país está relacionada ao nível e teor (ativo/passivo, de contestação/de aceite) de sua participação política no cenário internacional, seja por meio de fóruns de discussão dos temas da agenda global, na constituição de alianças e coalizões políticas, na adesão a convenções internacionais e na formação de blocos regionais, ou seja por meio de iniciativas multilaterais da ONU (a exemplo das operações de manutenção da paz), em negociações de controvérsias e querelas internacionais, assim como

² Para Medeiros (2011), existe ainda um segundo tipo de reputação internacional, denominada reputação por liderança, a qual, diferentemente da reputação cooperativa, não está fundada na confiança, mas sim, na autonomia decisória no sistema internacional que um Estado possui graças as suas capacidades materiais, principalmente militares. “Enquanto a reputação cooperativa é baseada nos princípios regidos pelo direito internacional, a reputação de liderança é orientada segundo a autonomia de que usufrui um determinado ator, comumente alinhada a sua posição de força no sistema internacional” (MEDEIROS, 2011, p. 438-439). Todavia, o conceito de reputação por liderança não é apropriado para os fins deste trabalho, uma vez que nem Argentina nem Brasil podem ser considerados potências em termos de capacidades militares. Aliás, como bem sugerido pela própria Medeiros, o Brasil, enquanto potência média e emergente, ampara-se muito mais na reputação cooperativa no exercício de sua inserção internacional.

na expansão das relações diplomáticas com outras nações. Como no parágrafo anterior, a inserção internacional também está relacionada à reputação e imagem do país assumida e reconhecida pela comunidade internacional.

Dessa forma, um governo nacional pode adotar uma política externa mais “aberta” e internacionalista, incrementando sua inserção e plasmando seus interesses de longo prazo no cenário internacional; ou esposar uma política externa de caráter mais nacionalista, voltada primeiramente às demandas imediatas provenientes do âmbito doméstico, conferindo ao Estado uma postura mais introspectiva.

2.2 DETERMINANTES DA POLÍTICA EXTERNA

Consoante Hudson (2008), a análise de política externa consiste numa subdisciplina de relações internacionais (RI) que almeja explicar a política exterior ou o comportamento exterior dum determinado Estado³. A APE é assinalada por cinco premissas distintivas: 1- pelo comprometimento em se investigar os determinantes do âmbito interno dos Estados (*abaixo do nível do Estado*), observando-se a participação dos atores envolvidos na formulação da política exterior; 2- pelo comprometimento em se criar (ou gerar subsídios para criação de teorias *ator-específico*, como interface entre teorias *ator-geral* e a complexidade do mundo real⁴; 3- pelo comprometimento em se buscar e abranger explicações multicausais que perpassem diversos níveis de análise; 4- pelo comprometimento em se fazer uso de teorias e aportes provenientes de outras ciências sociais (análise multidisciplinar); 5- e pelo comprometimento em se conferir igual importância ao processo de tomada de decisão tradicionalmente atribuída aos resultados (*output*) da política externa.

Segundo Kaarbo, Lantis e Beasley (2002), a análise de política externa inicia-se com a identificação dos múltiplos fatores que influenciam a política exterior dum determinado

³ A análise de política externa pode ser considerada uma área de estudos dentro das relações internacionais pelo fato de, assim como as abordagens teóricas destas últimas, a APE se ocupar em investigar e debater modelos metodológicos para o entendimento dos determinantes e dos resultados da conduta exterior dos Estados. De outro modo, a análise de política externa constitui um campo específico das RI por se valer de ampla literatura relativa à política pública e à política doméstica. Entretanto, conforme apontado por Smith, Hadfield e Dunne (2008), essa subdivisão parece ser em grande medida forjada, constituindo uma maneira de os intelectuais de RI negligenciar os pontos-chave da APE em seus modelos teóricos.

⁴ De acordo com Hudson (2008, p. 12), teorias *ator-geral*, são teorias que explicam “o comportamento dos atores em geral, tais como a teoria dos jogos”. Em outras palavras, as *teorias ator-geral* concebem o comportamento dos Estados de maneira negativa e reativa, isto é, como fruto exclusivo dos imperativos da estrutura, seja ela anárquica, conflitiva, interdependente, etc. Nelas, são descritos padrões gerais de comportamento em condições também gerais. Teorias *ator-específico*, por outro lado, dizem respeito às teorias que explicam “o comportamento de atores específicos, tais como teorias de análise de política externa”. Esse tipo de teoria pode ser generalizável, porém apenas em condições específicas de aplicabilidade.

Estado. Esses múltiplos fatores, entretanto, podem ser agrupados em dois níveis de análise, já mencionados acima: um exterior ao Estado, reunindo influências provenientes do ambiente internacional, a exemplo da distribuição mundial de poder, do princípio ordenador do sistema internacional (anárquico ou hierárquico), e das características das relações internacionais contemporâneas (permeadas por efeitos de dependência e interdependência entre as nações); e outro interior ao Estado, abarcando elementos de âmbito doméstico, tais como a opinião pública e a cultura nacional, grupos sociais de interesses (ONGs, comunidades epistêmicas, elites econômicas, partidos e frações de partidos políticos e até mesmo as forças militares), a organização governamental (regime político e estrutura burocrática) e as crenças e personalidades dos líderes políticos. A seguir, aborda-se rapidamente cada uma dessas influências.

Na análise dos fatores externos ao Estado, os principais aportes provêm das teorias tradicionais de RI. Em conformidade à abordagem teórica realista, por exemplo, não há como desassociar a política exterior, seu escopo e efetividade, da estrutura mundial de poder. Com efeito, um país terá maior ou menor margem de ação no sistema internacional conforme suas relativas capacidades materiais de poder. Para Silva e Gonçalves (2010, p. 218):

a abrangência da política externa, de alcance regional ou global [...] resulta do poder relativo que um país exerce em relação aos demais membros da comunidade internacional. Tais capacidades podem incluir relevância geopolítica, grandeza territorial, econômica e militar, além de níveis de maturidade político-institucional e disponibilidade de recursos humanos adequados⁵.

De igual modo, na ausência dum governo supranacional (dum “Leviatã mundial”) que garanta a existência e integridade de todos os Estados-Nação, o objetivo precípua, tido como interesse nacional, a ser perseguido pela política externa de qualquer e todo país, será, de acordo com a perspectiva realista, o incremento de suas capacidades de poder e sua sobrevivência (segurança nacional) dentro dum ambiente por definição altamente conflitivo e competitivo, cujo princípio estipulador de regras é a anarquia internacional.

Já em consonância aos teóricos liberais das RI, as relações internacionais contemporâneas se caracterizam pelo crescente processo de interdependência econômica (globalização) entre as nações, em níveis jamais vistos na história, oriundos, entre outros fatores, da cada vez maior internacionalização do comércio, da produção e das finanças, que trazem consigo a abertura das economias nacionais, a privatização da produção e dos serviços, bem como a desregulamentação do mercado em paralelo à inevitável perda da capacidade dos

⁵ Brighi e Hill (2008) destacam as seguintes capacidades materiais de política externa: forças armadas, desenvolvimento industrial e tecnológico, reputação/prestígio, qualidade das instituições civis, força da moeda, produtividade agrícola e força da sociedade civil.

Estados de intervir na economia. Diante desse contexto, os Estados passariam a ser afetados cada vez mais por forças externas e, conseqüentemente, sua política exterior seria pautada por esforços de adaptação (maior ou menor aceitação da) à nova realidade internacional. De outra monta, para os neomarxistas, antes da interdependência econômica, as relações internacionais contemporâneas são assinaladas por relações estruturais de dependência entre países ditos periféricos, agrícolas, atrasados tecnologicamente, abundantes de mão de obra barata e, portanto, subdesenvolvidos; e países ditos centrais, altamente industrializados, avançados em termos tecnológicos e de qualificação de mão de obra e, por conseguinte, desenvolvidos. Nesse panorama, o comportamento dos Estados seria determinado pela posição que ele ocupa na divisão internacional do trabalho.

Carlsnaes (2008) acrescenta dois fatores estruturais à lista de Kaarbo, Lantis e Beasley, quais sejam: os regimes internacionais e as estruturas de interação social entre os Estados. O primeiro deles é contemplado pela teoria neoinstitucionalista de regimes. Consoante essa teoria, ainda que se reconheça a anarquia do sistema internacional, as políticas exteriores não são condicionadas apenas pela distribuição mundial de poder: cada vez mais, a criação de regimes internacionais vem afetando positivamente as condutas externas dos Estados no sentido de, ao propiciar transparência de informações na comunicação entre eles e ao prover regras comuns de relacionamento, torná-las mais cooperativas e participativas na discussão dos temas da agenda global.

O segundo fator estrutural é tratado pela abordagem construtivista das RI. Nela, as relações internacionais, como toda interação humana, são social e historicamente construídas, inexistindo, pois, aspectos imutáveis tidos como naturais (a semelhança da anarquia internacional). Nesse sentido, o interesse nacional e, por conseguinte, a política exterior a ele atrelado, não são concebidos como pré-existentes ou predeterminados, mas sim co-constituídos (co-construídos) durante o processo de interação dos Estados com seu entorno social (socialização). O interesse nacional, portanto, se forma a partir das identidades nacionais, também co-construídas socialmente, e que estão relacionadas à visão que um determinado Estado e seu respectivo povo (sintetizada por líderes políticos) possuem de si e de seu papel (“lugar”) no mundo, visão essa influenciada também, daí ser co-constituída, pela visão e percepções de outros Estados e povos.

Opinião pública e cultura são algumas das forças domésticas que podem atuar sobre a política exterior. Kaarbo, Lantis e Beasley (2002) afirmam que, no concernente à política internacional, o termo opinião pública refere-se às atitudes e crenças que pessoas dum determinado Estado nutrem a respeito de assuntos pontuais da política externa de seus países.

Assim, “the public may, for example, be for or against their state intervening militarily in another country, or signing a particular trade agreement or public may agree on an issue or may be deeply divided”. (KAARBO; LANTIS; BEASLEY.; 2002, p. 13-14.) Estes autores argumentam ser lugar comum na literatura que investiga esse tema o fato de a opinião pública influenciar quase nada a política exterior. No entanto, evidências apontam que há sim alguma congruência entre mudanças na opinião pública e mudanças na política externa. Ademais, como bem sabido, em muitas decisões específicas de política exterior, líderes políticos são sensíveis às reações do público, a exemplo da decisão do governo dos EUA em 2011 de retirar suas tropas militares do Iraque frente ao grande descontentamento de amplos setores populares e de inúmeras famílias, gerado pelo crescente número de mortes de soldados estadunidenses neste país.

A cultura nacional, em seu turno, pode abranger diversos valores como individualismo, coletivismo, pragmatismo, moralismo, etc, que afetem na formulação da política externa. “Cultures that place a premium on morality over practicality, for example, may be more likely to pass moral judgment over the internal affairs and foreign policy. (KAARBO; LANTIS; BEASLEY. 2002, p. 15). Todavia, ainda restam dificuldades entre os estudiosos do assunto em se definir o conceito de cultura e mensurar seu real efeito sobre a política exterior.

Por outro lado, segundo os estudos de Kaarbo, Lantis e Beasley (2002), líderes políticos parecem estar muito mais sujeitos à influência das opiniões e interesses de grupos sociais específicos e organizados do que do público tomado como um todo. Isso porque é através desses grupos sociais específicos que os interesses da sociedade são canalizados e transmitidos aos tomadores de decisão política. Para tanto, os grupos de interesse articulam-se sobre uma determinada “bandeira social” (posição política) e mobilizam os atores envolvidos para pressionar e persuadir o governo nacional. As reivindicações incluem desde assuntos ético-culturais e demandas sociais específicas (trabalhista, migratória, etc.) até interesses econômicos e aspectos de política internacional. A influência exercida por um determinado grupo de interesse sobre a política exterior dum Estado varia de acordo com o nível de importância do assunto em questão, da organização do grupo e da relação entre este e o governo. (KAARBO; LANTIS; BEASLEY. 2002)

O regime político e a burocracia estatal constituem outras duas variáveis domésticas da política exterior. Em Estados democráticos, os líderes políticos tendem a ser mais constrangidos na formulação e implementação da política exterior do que em Estados não democráticos (autoritários), haja visto que um maior número de atores tanto da sociedade civil

quanto do próprio aparato governamental supõe-se influenciar ou participar diretamente no processo de tomada de decisão. Contudo, deve-se tomar certa cautela com essa generalização. Além da polêmica discussão normativa sobre o que é democracia e onde se pode observar de fato um regime democrático, ocorre que em muitos Estados ditos democráticos, a formulação da política exterior é estritamente centralizada por um seletivo e restrito grupo político, sobrando pouco ou nenhum espaço para participação efetiva da sociedade civil, bem como de outros órgãos governamentais e poderes políticos (legislativo, judiciário). Por outro lado, nem sempre líderes autoritários atuam sem qualquer tipo de restrição ou constrangimento. Pelo contrário, em muitas ocasiões, estes se vêem obrigados a consultar os diversos grupos de interesses, facções políticas e até setores militares, em suas decisões de política exterior com o fito de garantir a estabilidade política de seus governos e assim se perpetuarem no poder. (KAARBO; LANTIS; BEASLEY. 2002)

Já a influência da burocracia governamental sobre a conformação da política externa ocorre de duas maneiras. Na primeira, assume-se que os organismos burocráticos envolvidos no processo de tomada de decisão possuem procedimentos e rotinas próprias, responsáveis por gerar respostas padronizadas aos desafios impostos pela política internacional (SILVA; GONÇALVES. 2010). “Nesse sentido, o exercício de política externa não reflete um processo contínuo de definição e redefinição de interesses e objetivos, mas a operacionalização de reações-padrão a desafios cotidianos baseados em resultados previamente observados em experiências passadas” (SILVA; GONÇALVES, 2010, p. 217). Isso quer dizer que instituições burocráticas tendem a conferir um caráter conservador à política exterior, oferecendo resistência a profundas reorientações de sua conduta. De outra maneira, assume-se que a política externa em grande medida é fruto dum processo altamente politizado de barganha e até mesmo de disputa entre as agências governamentais capazes de influir nos processos decisórios, que agem motivadas por incrementar sua influência ou manter sua importância relativa dentro do aparato estatal.

Por último, segundo abordagens cognitivas e psicológicas, líderes políticos com suas personalidades, crenças, valores e experiências de vida também contribuem na conformação da política exterior de Estados. Conforme Kaarbo, Lantis e Beasley (2002), essa correlação se faz mais evidente em situações ambíguas e complexas, que impliquem incertezas e tensão, ou quando os líderes políticos encontram-se diretamente envolvidos com a decisão a ser tomada, não delegando sua autoridade a seus conselheiros. Os líderes políticos podem ser categorizados em tipos de personalidade. Nesse sentido, existem aqueles motivados em dominar (impor-se a) outros líderes e Estados, adotando uma política externa mais agressiva e

conflituosa, enquanto outros estão mais preocupados em serem aceitos internacionalmente, esposando uma postura mais cooperativa. Há também líderes políticos de retórica nacionalista, que vêm com desconfiança o ambiente internacional, por considerá-lo hostil, competitivo e pouco propenso a soluções realmente cooperativas, e outros que expandem sua inserção no cenário internacional, onde, apostando no princípio da multilateralidade, plasmam os objetivos nacionais em longo prazo (KAARBO; LANTIS; BEASLEY. 2002).

Por se tratar dum trabalho de análise de política externa, esta monografia pautar-se-á pelos compromissos aludidos por Hudson (2008), valendo-se dos aportes oferecidos por outras disciplinas das ciências sociais na identificação e explicação tanto dos fatores externos quanto internos mencionados acima que condicionaram as políticas exteriores de Argentina e Brasil nos últimos dez anos. Contudo, porquanto se pretenda fazer essa análise de maneira comparativa, reside a necessidade de se conhecer um pouco mais sobre métodos de política externa comparada, uma subárea de estudos (ou linha de pesquisa dentro) da APE.

2.3 POLÍTICA EXTERNA COMPARADA (PEC)

Juntamente às linhas de pesquisa sobre o processo de tomada de decisão (*organization behavior*) e de análise cognitiva e contextual das escolhas e decisões tomadas por indivíduos e grupos na formulação da política exterior (*psycho-milieu*), os trabalhos de política externa comparada capitaneados pelo cientista político James Rosenau deram forma no período pós 2º Guerra Mundial ao campo de estudos então intitulado análise de política externa (HUDSON; VORE. 1995). De fato, um dos primeiros esforços em se criar uma teoria propriamente dita de análise de política externa partiu dos aportes de James Rosenau em seu livro *Pre-theories and Theories of Foreign Policy*, publicado em 1966⁶. Nele, Rosenau propunha inferir generalizações a respeito do comportamento dos Estados mediante à comprovação empírica (teste) feita por meio da comparação estatística entre as políticas exteriores do maior número de países (amostra) possível, de sorte a identificar determinantes (variáveis independentes) recorrentes (padrões) que indicassem possíveis relações causais (correlação estatística) entre estes e os resultados de política exterior (variáveis dependentes). De acordo com Hudson e Vore (1995), o objetivo de Rosenau era, pois, elaborar uma teoria de análise de política externa de médio alcance (*middle-range*), situada entre as grandes generalizações das teorias

⁶ Conforme Hudson (2008), é na PEC que se observa mais claramente a influência do behaviorismo na APE. Vale lembrar que o behaviorismo foi um movimento intelectual iniciado na psicologia em meados do século XX, justamente a partir do desenvolvimento de análises cognitivas do comportamento humano, que buscava transplantar os métodos de investigação das ciências naturais, notadamente quantitativos e experimentais, aos estudos das ciências sociais.

tradicionais das RI e o elevado nível de complexidade da realidade, que reunissem explicações multi-nível - desde personalidade de líderes políticos até aspectos estruturais do sistema internacional - e multicausais – assimilando os conhecimentos oriundos de outras ciências sociais – para as políticas exteriores e respectivos comportamentos externos dos Estados⁷.

Observa-se, portanto, que PEC pode se referir tanto a uma corrente de estudo dentro da sub-disciplina análise de política externa, como também a um método de investigação no âmbito da ciência política⁸. Segundo Caporaso, Hermann e Kegley (1987),

The comparative method is interpreted to entail either cross-national comparisons or the less common practice of examining one nation through time to determine the effects of observed changes in key variables. In either case the researcher engages in the systematic comparison of similar features in the entity (ies) studied. The comparative foreign policy (CFP) researcher also views the comparative method as a mode of scientific inquiry. Thus a share task is the development of falsifiable generalizations and explanatory theory and subjecting them to empirical investigation through systematic comparison.

Entre fins da década de 60 e fins da de 70, os estudos de PEC proliferaram vigorosamente entre os internacionalistas. Em grande medida devido à diversificação dos temas de investigação (antes restritos às implicações em termos políticos e de segurança da bipolaridade do sistema internacional) que acompanharam o processo de distensão (*détente*) da Guerra Fria em paralelo ao fenômeno já aludido de interdependência complexa entre as nações, a ampliação da agenda mundial e a inclusão de novos atores internacionais. Também contribuiu muito para o florescimento da PEC nesse momento, o aperfeiçoamento, propiciado pelo desenvolvimento do setor de tecnologia da informação (processamento de dados) e comunicação (internet), dos instrumentos metodológicos e operacionais para o tipo de investigação a que se propunha o método comparativo. Nesse período:

A proliferação de estudos sistemáticos faz com que a comparação de algo empiricamente verificável seja privilegiada em detrimento de divagações e articulações normativas. Ademais, o aperfeiçoamento das técnicas de coleta e análise de dados empíricos torna a comparação em larga escala, ou seja, de vários objetos (políticos) de estudo, de maneira simultânea. [...] Até então [antes da *détente*], a feitura de estudos comparativos dependia da capacidade individual do

⁷ Nesse procedimento, segundo Hudson (p. 20, 2008), “independent variables at several levels of analysis were linked by theoretical propositions (sometimes instantiated in statistical and mathematical equations) to properties or types of foreign policy behavior”.

⁸ Ainda que distintos, ambos os significados “convergem para o estudo dos sistemas, das relações e dos processos políticos de dois ou mais países e suas evoluções no tempo a fim de identificar semelhanças e particularidades entre eles. Assim sendo, representa [sic] uma atividade analítica instrumental para que se testem e se observem hipóteses empíricas e relações de causalidade e se produzam generalizações válidas acerca do fenômeno político”. (SILVA; GONÇALVES. 2010, p. 214).

investigador em conhecer e ter acesso a fenômenos políticos distintos, o que é sempre limitado. (SILVA; GONÇALVES, 2010, p. 215)

Contudo, não tardou muito para que as inovações metodológicas e o sucesso inicial logrados nos trabalhos de PEC logo fossem barrados por sérias limitações entre fins da década de 70 até meados da de 80, provocando até mesmo certo sentimento de desencanto entre os estudiosos do assunto, conforme assevera Hudson (2008).

Para Hudson e Vore (1995), os principais obstáculos enfrentados pela PEC, naquele período, foram:

- a) parcimônia: o objetivo dos estudiosos da PEC em prover generalizações a partir da análise comparativa duma ampla amostra de objetos, isto é, da análise do comportamento de muitos países simultaneamente (*large N-sizes*), e, por outro lado, averiguar pormenorizadamente cada categoria de fatores (análise multicausal) em suas várias dimensões (análise multi-nível), representou um esforço desumano, de difícil realização, mesmo para qualquer interessado em produzir e estudar trabalhos de política comparada. Logo, colocava-se em xeque a questão da parcimônia na teorização da análise de política externa. Impunha-se então um *trade-off* entre se realizar uma detalhada e minuciosa pesquisa empírica a partir duma amostra reduzida de casos, engendrando generalizações circunscritas e de menor alcance, ou se forjar modelos matemáticos e estatísticos que envolvessem o maior número de casos, porém pouco condizentes às realidades específicas de cada país, justamente por não conseguirem abordar boa parte das variáveis envolvidas⁹;
- b) quantificação: o método empírico proposto na PEC baseava-se fundamentalmente na quantificação de variáveis a partir das quais equações matemáticas, regressões lineares e índices de correlação eram amplamente utilizados na criação de generalizações bem como no processo de comprovação empírica. Acontece que, justamente por se tratar duma ciência social, assinalada pela ação e interação humanas, dinâmicas por excelência, muitas variáveis nas relações internacionais são difíceis de serem operacionalizadas e principalmente mensuradas, tais como: cultura, história, percepções e crenças de líderes políticos, identidades sociais, etc.;

⁹ “There was a desire to engage in aggregate empirical testing of cross-nationality applicable generalizations across large N-sizes, but there was also a commitment to unpacking the black box of decision making and uncovering the detail in the explanations of what was happening; CFP methods demanded parsimony in the theories that guided research; CFP theories demanded nuance and detail in the method used”. (HUDSON; VORE, 1995, p. 220).

- c) relevância política (aplicabilidade): não obstante os avanços logrados na coleta e processamento de dados internacionais (características de países e regiões, codificação de ações e comportamentos políticos, entre outros), o conhecimento na forma de proposições gerais (generalizações) produzido na PEC pouco contribuía para o entendimento de situações específicas. Em outras palavras, embora elogiável em termos de construção teórica, a PEC era de pouca utilidade prática na orientação dos responsáveis pelo processo de tomada de decisão política. Novamente, apresentava-se outro *trade-off*:

“Was the research goal to say something predictive about a specific nation in a particular set of circumstances (which would be highly policy relevant, but which might closely resemble information from a traditional country expert)? Or was the goal a grand unified theory (which would be not highly policy relevant, but which would add scientific understanding to the study of foreign policy)?” (HUDSON; VORE, 1995, p. 221).

Acrescenta-se à lista de Hudson e Vore um quarto obstáculo muito bem pontuado por Caporaso, Hermann e Kegley (1987), que corresponde ao fato de as análises de PEC, ao tratarem as políticas exteriores e seus respectivos resultados como eventos e, portanto, limitados temporalmente, acabavam, e ainda o fazem, negligenciando processos históricos, transformações conjunturais ou até mesmo determinantes históricos que resultam influenciar o comportamento das variáveis em estudo:

Because foreign policy analysis tend to confine their inquiries to policies as outputs, they tend to ignore the dynamics of interreaction through time, making their studies largely static. The incorporation of feedback loops within the domain of comparative foreign policy does not, as some might think, confuse or otherwise erase the important distinction between the fields of international politics and foreign policy.” (CAPORASO, James A.; HERMANN, Charles F.; KEGLEY, Charles W. 1987, p. 34).

A partir da década de 90, os estudos de PEC buscaram adaptar-se a essas limitações, reduzindo a amostra de investigação e o alcance de suas generalizações com a finalidade de realmente construir uma teoria *middle-range*, sem pretensões em se edificar uma *grand unified theory*, como em que acabou se transformando os objetivos da primeira geração de estudiosos de PEC. Nesse sentido, o estudo de casos envolvendo dois ou no máximo três países, antes menosprezados, assim como aspectos históricos passam a ser valorizados em algumas análises contemporâneas de política externa comparada. Todavia, de acordo com Caporaso, Hermann e Kegley (1987), um intenso debate metodológico permanece vivo na PEC, consistindo numa das grandes áreas atuais de investigação.

O trabalho de della Porta (2008) está inserido nesse debate. Em seus estudos, a autora argumenta que a análise comparativa possui três diferentes métodos: o experimental, o

estatístico e o comparativo propriamente dito. Destes, o comparativo corresponde ao mais apropriado método científico, se não o único disponível, para o estudo de fenômenos macrodimensionais e processos institucionais nos quais se disponha dum número bastante reduzido de casos empíricos para a manipulação estatística e o estabelecimento de correlações entre variáveis. “Dealing with a small number of cases – usually between two and twenty – the comparative method is a preferred strategy for political and social scientists when they investigate institutions or other macropolitical phenomena”. (della PORTA, 2008, p. 202) Nesse sentido, este método de análise comparativa compensa a pequena quantidade de dados estatísticos disponível para análise por meio duma racionalidade lógica advinda da comparação sistemática dos objetos de estudo¹⁰.

Porém, para a autora, a escolha pelo método comparativo nem sempre é determinada pelo “tamanho da amostra” a ser escrutinada. Muitas vezes, essa escolha é feita pelo interesse do investigador em ir além da descrição e “comprovação” estatísticas, e aprofundar o entendimento dos processos históricos e das motivações individuais que permeiam a ocorrência dum fenômeno específico. Nessas circunstâncias, antes de estabelecer relações entre variáveis independentes, dependentes e intervenientes, o método comparativo visa traçar similaridades e diferenças entre os agentes envolvidos bem como interpretar, por intermédio da descrição minuciosa e da narrativa histórica, o objeto de estudo em sua complexidade. Ou seja, a finalidade primeira não consiste em se chegar, por indução, a generalizações sobre a ocorrência de determinado evento, mas sim analisá-lo em sua unicidade histórica, contemplando todas as suas características e dimensões quanto possível. De fato, nesse método de análise, a compreensão das causas e motivações subjacentes ao objeto de estudo não se dá de maneira prévia à investigação científica, ancorando-se na adoção de hipóteses explicativas de modelos teóricos já existentes, mas sim durante mesmo o processo de pesquisa, por meio de narrações longas e contextualizadas historicamente dos principais fatos e fenômenos. No método comparativo de della Porta,

Macro-units (such as countries) are therefore considered as unique and complex social configurations [...], even though concepts are build that transcend the validity of individual cases [...] In qualitative, historical comparison [...], explanations are genetic (i.e. based upon the reconstruction of the origins of a certain event), and generalizations are historically concrete. (della PORTA, p. 206)

¹⁰ De acordo com della Porta (2008), os métodos experimental e estatístico correspondem à lógica “variable oriented” nas análises comparativas, cujas principais características metodológicas estão agrupadas na obra de Durkheim. O método comparativo, por sua vez, diz respeito à lógica “case oriented” e suas premissas estão presentes no programa de pesquisa desenvolvido por Webber.

Nota-se que, para della Porta, o método comparativo propriamente dito é distinto daquele proposto por Rosenau e seus seguidores, ancorado em estatísticas, comprovação empírica, generalizações e extensa amostra de análise. Na verdade, o que a estudiosa faz é propor uma metodologia alternativa que enfatiza os processos históricos de eventos específicos, diferenciados em sua unicidade, em detrimento da tentativa de se elucubrar um modelo teórico abrangente.

Sem abrir mão do instrumental teórico fornecido pelos estudos de análise de política externa e baseando-se na investigação multicausal e multinível dos determinantes das condutas exteriores, esta monografia valer-se-á, como sugerido por della Porta, da narrativa histórica e comparada das relações internacionais de Argentina e Brasil com o intuito de identificar os principais fatores históricos responsáveis pela maior inserção internacional do segundo em relação ao primeiro.

4.4 ANÁLISE PARADGMÁTICA DE POLÍTICA EXTERNA

Como dito na introdução, para identificar os fatores que explicam a maior inserção internacional brasileira recentemente, esta pesquisa confrontará comparativamente a história das relações internacionais de Argentina e Brasil no período 1990-2010, valendo-se para tanto da análise paradigmática de política externa proposta pelos autores Cervo (2003) e Corigliano (2007). De acordo com Cervo (2003, p.8), “os países abrigam sempre suas políticas exteriores e seu modelo de inserção internacional dentro de paradigmas”. Nas palavras do autor:

“um paradigma, em ciências humanas e sociais, equivale a uma explanação compreensiva do real. O uso que dele fazem as ciências exatas e naturais é diferente. Nessas últimas, o paradigma articula em uma teoria uma série de leis científicas que estabelecem, em princípio, relações necessárias de causa e efeito. Quando uma lei é rejeitada pela experiência, o paradigma cai. Nas ciências humanas, o paradigma também desempenha a superior função de organizar a matéria objeto de observação, porém não apresenta a mesma rigidez científica. Esse tido de análise, nas ciências humanas, restringe-se à função de dar inteligibilidade ao objeto, iluminá-lo através de conceitos, dar compreensão orgânica ao complexo mundo da vida humana (2003, p. 6).

Um paradigma de política exterior, por sua vez, implica a ideia de nação concebida por um povo e seus dirigentes assim como a visão que estes projetam do mundo e da relação existente entre o último e a nação; comporta a percepção de interesses nacionais feita pelos dirigentes políticos; e envolve a elaboração política no atuar externamente, abrangendo o modo de relacionar o interno ao externo bem como a manipulação da informação para estabelecer o cálculo estratégico e a tomada de decisão (CERVO, 2003).

Em outras palavras, um paradigma de política exterior é composto por três componentes básicos: um conjunto de ideias e percepções nutridas por um povo e seus

dirigentes políticos a respeito do papel que sua nação possui no cenário internacional; um conjunto de interesses nacionais delineado a partir das ideias e das percepções anteriores; uma vez traçados os interesses nacionais, uma estratégia de inserção internacional concebida para alcançá-los externamente.

Aproximando-se da abordagem de Cervo, Corigliano (2007) relaciona as estratégias de inserção internacional com as fases de globalização e as estratégias de desenvolvimento econômico. Desse modo, argumenta-se, o paradigma de política exterior seria composto por mais um componente, a saber, a estratégia de desenvolvimento econômico. Porquanto os conceitos que compõem um paradigma são apreendidos pela observação empírica das experiências históricas (CERVO, 2003), as relações internacionais da Argentina no período em estudo teriam sido assinalada por dois paradigmas de política externa: o Novo Paradigma de Relações Especiais (1991-2001) e o Paradigma *Omnibalancing* (2001-2007 ¹¹) (CORIGLIANO, 2007). No Brasil, os paradigmas foram: o Estado Normal (1990-1998) e o Estado Logístico (1999-2010) (CERVO; CLODOALDO, 2010).

Destarte, por entender que os paradigmas de política exterior são constituídos historicamente, e que assim as origens das estratégias de inserção internacional são gestadas no processo de superação da estratégia passada, este trabalho investiga não só os atuais paradigmas de política exterior da Argentina (“*omnibalancing*”) e do Brasil (Estado logístico), como também os paradigmas imediatamente anteriores (Novo Paradigma de Relações Especiais e Paradigma do Estado Normal, respectivamente). Com efeito, fatores que determinaram a substituição de um paradigma pelo outro muito ajudam a explicar de que forma se estabeleceram as idéias, os interesses nacionais e a respectiva atuação externa que projetaram os dois países internacionalmente na última década.

¹¹ Porém, este paradigma pode ser estendido até 2010, já que a eleição à presidência de Cristina Fernández em 2007 não significou ruptura na condução da política externa argentina, mas antes continuidade.

3. INSERÇÃO INTERNACIONAL DE ARGENTINA E BRASIL ENTRE O INÍCIO DOS ANOS 90 E A VIRADA DO SÉCULO XX

No capítulo 2, falou-se que a inserção internacional dum país está relacionada ao nível e teor (ativo/passivo, de contestação/de aceite) de sua participação no cenário internacional, seja por meio de fóruns de discussão dos temas da agenda global, na constituição de alianças e coalizões políticas, na adesão a convenções internacionais e na formação de blocos econômicos regionais, ou seja por meio de iniciativas multilaterais da ONU (a exemplo das operações de manutenção da paz), em negociações de controvérsias e querelas internacionais, assim como na expansão das relações diplomáticas com outras nações. Falou-se também que a inserção internacional dum país está relacionada a sua reputação internacional, esta entendida como a capacidade dos Estados de agirem de acordo com os compromissos por eles firmados internacionalmente, transmitindo confiança e respeitabilidade aos demais atores com quem se relacionam. A ideia é a de que maior prestígio e maior confiabilidade implicam também maiores chances de sucesso no estabelecimento de acordos internacionais (de cooperação técnica e econômica), na formação de alianças políticas e no estreitamento e expansão de suas relações diplomáticas com outras nações.

Viu-se que a inserção internacional depende da estratégia concebida dentro de paradigmas de política exterior formados historicamente e constituídos por percepções identitárias, interesses nacionais e estratégias de desenvolvimento econômico. Destarte, partindo-se dessa abordagem, deduziu-se, para entender corretamente as atuais estratégias de inserção internacional de Argentina e Brasil, é também necessário avaliar os atuais paradigmas de suas políticas exteriores, cujas bases foram construídas a partir da experiência vivenciada por ambos os países no período que antecede a conformação de tais paradigmas. O objetivo deste capítulo será, pois, analisar comparativamente a história das relações internacionais de Argentina e Brasil nos anos 90, procurando-se indicar os traços mais marcantes, as similitudes e diferenças de seus modelos de inserção internacional, que possam ajudar a esclarecer como se conformaram os novos paradigmas de política exterior destes países a partir dos anos 2000. A finalidade em se fazer esse resgate histórico é observar em que medida as experiências vivenciadas durante os anos 90 influenciaram a mudança nas trajetórias internacionais de Argentina e Brasil no período 2003-10.

3.1 OS CONDICIONANTES INTERNOS E EXTERNOS DO PÓS-GUERRA FRIA

A estratégia de inserção internacional implementada por Argentina e Brasil no decorrer dos anos 90 foi concebida dentro de paradigmas de política exterior (Novo Paradigma de Relações Especiais e Paradigma do Estado Normal, respectivamente) cujas características basilares resultaram da concorrência de transformações sistêmicas e condicionamentos internos que se desdobraram no contexto do pós Guerra Fria, mas que, na verdade, já vinham sendo gestados durante as duas décadas anteriores. A nova ordem internacional erigida a partir de 1990 pôs fim à bipolaridade mundial, configurando uma nova economia política internacional centrada na hegemonia estadunidense assentada em sua proeminência bélica e vigoroso produto interno bruto, que naquela época já ultrapassara os cinco trilhões de dólares.

De acordo com Saraiva e Tedesco (2001), a decomposição súbita da União Soviética e o fim da Guerra Fria deram espaço ao surgimento duma nova ordem internacional baseada, em termos políticos, na defesa de valores vinculados à democracia e, em termos econômicos, nos preceitos da economia liberal. De fato, assistiu-se na época o triunfo quase absoluto do modelo capitalista de vida e de produção. A economia de mercado passou a ser o referencial ideológico dominante no ordenamento das relações econômicas, sociais e até mesmo políticas. Como observado por Cervo (2000), nesse período, estabeleceu-se um consenso em esfera planetária, intitulado pela literatura sob os termos de globalização, nova interdependência ou neoliberalismo, e cujos traços distintivos foram o acelerado processo de internacionalização produtiva (empresas transnacionais), financeira (investimentos externos) e comercial (redução de barreiras tarifárias), acompanhados de avanços tecnológicos, nomeadamente no setor TIC (tecnologia de informação e comunicação) e de transporte, que acentuaram as relações de dependência interdependência entre as nações. Nesse sentido, fortaleceu-se a crença na capacidade do mercado de auto-regulação, segundo a qual, com raras exceções, este dispensava qualquer tipo de intervenção estatal. Consubstanciou-se assim o conceito de Estado-mínimo a partir do qual se justificava o fenômeno da privatização e da terceirização econômicas, concebendo-se a livre concorrência como único instrumento legítimo para se chegar à eficiência produtiva.

Sob o panorama da modernidade, dos “novos tempos”, vinculou-se a ideia de desenvolvimento econômico a maior inserção econômica internacional, em que o crescimento produtivo adviria dos ganhos de eficiência e especialização produtiva propiciados pela concorrência internacional e pela distribuição estática das vantagens comparativas entre os

países. Nesse sentido, o comércio e o investimento internacional desempenhariam um papel fundamental. A meta, pois, era desenvolver-se “para fora”, via fomento da poupança externa. Daí a importância de políticas macroeconômicas adequadas que garantissem a estabilidade política e financeira necessárias para uma melhor inserção econômica internacional (aumento do volume comercial, atração de recursos externos na forma de empréstimos, crédito e investimento).

Nesse sentido, passou-se a receitar como essenciais ao desenvolvimento nacional a instituição do Estado de direito e da democracia como regime de governo; um arcabouço jurídico-institucional consolidado capaz de garantir os direitos individuais, do capital nacional e, precipuamente, do internacional; políticas de controle da inflação e do déficit público; abertura da conta de capitais, desregulamentação financeira e a redução das barreiras alfandegárias. Sob os auspícios da ideologia neoliberal instaurada por Regan e Thatcher, resgatou-se a crença de que o progresso tecnológico seria transferido por todos os países, desde que observadas as leis de proteção à propriedade intelectual e aos lucros e dividendos das inversões estrangeiras.

Segundo Cerro (p. 6, 2000), foi exatamente dessa forma que os dirigentes políticos latino-americanos vislumbraram o novo contexto das relações internacionais que se plasmava no início dos anos noventa, e “que [dirigentes latino-americanos] o abraçaram de corpo e alma, quase sempre de forma acrítica, diante de uma opinião pública dominada por pressões da imprensa, cuja informação vinha impregnada com os novos princípios”.

Porém, a instável e problemática realidade nacional de Argentina e Brasil no pós Guerra Fria, fruto de processos econômicos e desdobramentos políticos que haviam sido encetados em fins da década 70, igualmente contribuiu para a adesão desses países ao apelo do discurso modernista. Senão vejamos. No início da década de 90, tanto Argentina quanto Brasil encontravam-se mergulhados numa grave crise econômica que vinha se arrastando durante toda década de 80, fazendo com que a esta fosse denominada mais tarde como década perdida. Após um período de ampla liquidez internacional financiada pelos euro e petrodólares, seguida dum abrupta elevação da taxa de juros internacionais conjugada à segunda crise do petróleo em 1979, os países latino-americanos se depararam com um aumento exponencial de suas dívidas externas¹ acompanhado dum surto inflacionário resultante da anterior expansão econômica engendrada pelo modelo de substituição de

¹ Consoante Enge (2004), os contratos de endividamento dos países latino-americanos baseavam-se em juros flutuantes, daí sua elevada vulnerabilidade externa.

importações². A crise tornar-se-ia estrutural com a redução da capacidade de pagamento da dívida provocada pela deterioração dos termos de troca e pelo estancamento do fluxo de capital externo após a declaração da moratória mexicana em 1982, gerando um alto grau de desconfiança por parte da comunidade internacional em relação às economias da América Latina, de modo a perpetrar um quadro de recessão econômica na região. Rapidamente, os desequilíbrios no balanço de pagamentos se avolumavam, novos empréstimos eram solicitados, mais medidas monetaristas e ortodoxas eram exortadas por instituições financeiras, a exemplo do FMI, e menores eram as possibilidades de solução da crise com a retomada do crescimento econômico³. Em 1986 e 1988, Brasil e Argentina, sob as respectivas lideranças de Sarney e Alfonsín, igualmente declaram a moratória da dívida externa de seus países.

Diante da possibilidade de a crise da dívida externa que se alastrara por toda América Latina prejudicar os interesses políticos e econômicos dos EUA no subcontinente, e também em razão da influência, ainda que pequena, exercida pela concertação política organizada por alguns países latino-americanos sob o Grupo de Cartagena e o Grupo dos Oito⁴, o Instituto de Economia Internacional promoveu uma conferência em que foram convidados economistas e membros de governos latino-americanos com a finalidade de diagnosticar e prescrever

² Aproveitando-se da elevada liquidez internacional alavancada pela alta do preço do petróleo em 1973 (primeiro choque de petróleo), e cujos dividendos foram revertidos em créditos de baixo custo (reciclagem dos petrodólares) com a expansão financeira e do sistema bancário estadunidense em direção à Europa, os governos não só da Argentina e do Brasil, como também de grande parte dos demais países latino-americanos, estimularam o crescimento de sua economia, por meio de incentivos e investimentos na produção, principalmente industrial, fazendo uso, para tanto, do financiamento externo. Conforme Enge (p. 68, 2004), esse “[...] processo só foi possível, é evidente, porque os bancos internacionais se mostraram dispostos a conceder empréstimos de baixo custo aos países em desenvolvimento, com o endosso do FMI e dos governos dos países credores, que apoiaram e encorajaram a estratégia terceiro-mundista de crescimento com recursos externos.”

³ De acordo com Enge (2004), a situação de inadimplência vivenciada por Argentina e Brasil no início dos anos 80 os obrigou a recorrer ao tesouro estadunidense e ao FMI para conseguir honrar seus compromissos internacionais. Em troca de ajuda na forma de novos empréstimos, tais instituições passaram a exigir “políticas de ajuste” que visavam a recuperação das economias nacionais: elevação das taxas de juros internas, contenção salarial, restrição dos gastos públicos, incremento do arrecadamento de impostos, controle das importações e incentivo às exportações. No entanto, tais medidas não lograram controlar a inflação nem impediram que os custos do serviço das dívidas externas incrementassem: a taxa anual de inflação de Argentina e Brasil subiram de 100,8% e 101,8% em 1980, a 3079,8% e 1427% em 1989, respectivamente; a dívida externa dos respectivos países, por sua vez, também subiu (aproximadamente, em preços atuais) de US\$27.322 milhões e US\$ 71.984 milhões em 1980 a US\$65.538 milhões e US\$115.950 milhões em 1989 (BANCO MUNDIAL, 2013). Por outro lado, as políticas de ajustes propugnadas pelo FMI acabaram por estrangular as economias de Argentina e Brasil no período 1980-89, gerando baixo, se não negativo, crescimento médio dum produto altamente volátil: -1,4% e 1,6%, respectivamente (ENGE, 2004).

⁴ Deram origem ao Grupo dos 8, por meio da Declaração do Rio de Janeiro em 1986, os países: Brasil, Argentina, Colômbia, México, Panamá, Peru, Uruguai e Venezuela. Para saber mais a respeito da cooperação regional entorno da negociação da dívida externa, consultar MALLMANN, Maria Izabel. Os ganhos da década perdida: democracia e diplomacia regional na América Latina. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008. p. 89-111.

políticas econômicas para superação da crise. Foi nessa ocasião em que o economista britânico John Williamson apresentou um documento contendo dez propostas de reforma econômica sobre o qual existiria um consenso entre Washington, instituições financeiras internacionais e agência tecnocratas (BANDEIRA, 2002). Contudo, a situação só viria a normalizar-se com a operação de resgate realizada pelos EUA com a implementação do Plano Brady (securitização das dívidas externas) entre fins dos anos 80 e início dos 90⁵, em que se exigiu, em troca do auxílio, a promoção de reformas econômicas liberais por parte dos países latino-americanos. Sob essa perspectiva, Guimarães (2006, p.75) afirma:

A vitória do neoliberalismo monetarista nos EUA e Reino Unido, a partir de Ronald Reagan (1981-1989) e Margaret Thatcher (1979-1990), e a negociação da dívida externa (Plano Brady) forçaram aos países subdesenvolvidos a adoção de políticas de abertura comercial e financeira, desregulamentação e privatização, com base nos princípios do chamado Consenso de Washington.

Assim pois, no início da década de 90, Argentina e Brasil sofriam pressões tanto externas quanto internas no sentido de promover reformas políticas e econômicas com o fito de adaptar-se aos novos tempos. Nas seções seguintes, tratar-se-ão as principais características dos paradigmas de política exterior de Argentina e Brasil que se conformaram a partir do imbricamento desses diferentes determinantes nacionais e internacionais.

3.2 NOVO PARADIGMA DE RELAÇÕES ESPECIAIS (1991-2001)

O quadro conceitual que edificou as bases cognitivas do Paradigma de Relações Especiais, sobre o qual se plasmou a inserção internacional argentina na década de 90, foi construído a partir da interpretação feita pelos formuladores da política exterior da Argentina a respeito da realidade nacional e internacional por que este país passava no pós Guerra Fria. Nesse sentido, exerceram grande influência as ideias e crenças do presidente Carlos Menem, eleito em 1989⁶, dos chanceleres Domingo Cavallo (1989-1991) e Guido di Tella (1991-1999), nomeados por Menem para assumir a frente do Ministério de Relações Exteriores e Culto (MRECIC), e das comunidades epistêmicas ou, fazendo-se uso das palavras de Arbilla (2000), comunidades de analistas de política exterior, capitaneadas, em grande monta, pela teoria do realismo periférico desenvolvida por Carlos Escudé⁷.

⁵ Argentina e Brasil aderiram ao plano em 1992 e 1990, respectivamente.

⁶ Menem assumiu o governo meses antes do esperado, tamanha a crise política e econômica por que Argentina passava.

⁷ De acordo com Saraiva e Tedesco (2001, p. 247), “Carlos Escudé foi assessor do chanceler Di Tella e suas ideias sobre o realismo periférico correspondiam e davam base conceitual à percepção do chanceler da estratégia externa a ser seguida pela Argentina.”

A leitura feita por esse grupo de atores abarcava muitos pontos elencados até agora:

- 1- na ordem internacional que se inaugurava no pós Guerra Fria, liberal e interdependente, os EUA despontavam como o país hegemônico que exerceria, a longo prazo, um grande controle sobre a governança global. A Argentina, como um país periférico e frágil, só teria a ganhar aproximando-se da superpotência, com a qual, em troca de favores políticos, poderia obter a cooperação internacional necessária para a restauração da estabilidade monetária e para o crescimento econômico;
- 2- na nova distribuição mundial de poder, a Argentina revelava-se um país fraco, sem importância alguma na economia política internacional e altamente dependente e vulnerável aos EUA. Isso porque sua economia era complementar a dos Estados Unidos e a dos demais países desenvolvidos, porquanto produzisse bens agrícolas de clima temperado já existentes nestes países. Ademais, não despertava interesse por parte dos investidores estadunidense e britânicos, como outrora já o fizera. Tampouco possuía a Argentina um recurso natural estratégico, a exemplo do petróleo na Venezuela, ou do cobre no Chile. Em termos geopolíticos, segundo Escudé (1995), o país encontrava-se no fim do mundo. Sequer detinha um aparato nuclear e missilístico para representar alguma ameaça, a semelhança do Irã. Enfim, a visão sobre a significância da Argentina era tão pessimista, inclusive em comparação com outras nações periféricas, que assim se pronuncia Escudé (1995, p. 23): “Si [Argentina] fuera limpiada del mapa sin daños ecológicos, si cayera en una violenta guerra civil, o si cayera en la ruina económica absoluta, las vidas cotidianas de la gran mayoría de los europeos o norteamericanos no se verían afectadas en lo más mínimo.”;
- 3- num contexto de relações internacionais menos conflitivo e mais cooperativo, como o que se apresentava com a queda da URSS e triunfo do capitalismo, o interesse nacional primordial a ser perseguido pelo Estado periférico é o crescimento econômico e o incremento da qualidade de vida de seus cidadãos⁸. Nesse sentido, excetuando-se o caso daqueles países periféricos que se encontram em áreas de elevada instabilidade política ou de confronto militar com Estados vizinhos, a preocupação com a segurança nacional e a autonomia política deve ser administrada e relativizada num cálculo custo - benefício quanto ao poder econômico gerado na

⁸ Segundo Escudé (1995, p. 12), a conduta exterior dum Estado periférico deve ser pautada por interesses materiais e não idealistas: “Un gobierno periférico debe dedicarse a la promoción de la democracia, la libertad, la conservación ecológica y otras buenas causas en el exterior, sólo cuando puede hacerlo sin someterse a costos materiales o a riesgos de costos eventuales para si mismo y su gente”.

forma de crescimento produtivo. Dessa monta, o sistema de segurança coletiva parecia ser a melhor opção dos países débeis como a Argentina. De igual modo, para países periféricos, a disputa de poder no cenário internacional e o antagonismo político devem ser evitados, mormente quando se tratar de relações com grandes potências que podem facilmente prejudicar o desenvolvimento econômico da nação periférica⁹;

- 4- se a política exterior dum Estado periférico deve ser orientada ao crescimento econômico, a melhor forma de se alcançar esse objetivo seria através do estabelecimento de relações de amizade e confiança com os países desenvolvidos, as quais renderiam dividendos futuros na forma de investimentos e financiamentos. Para tanto, era necessário construir uma boa imagem da Argentina internacionalmente, e isso se daria por meio do alinhamento político com os EUA e demais países centrais ocidentais¹⁰ na discussão dos principais temas da agenda global bem como com a promoção da estabilidade política e econômica no âmbito nacional. O risco país seria um dos índices a serem utilizados para mensurar a credibilidade internacional argentina, e que, segundo Escudé (1995), seria afetado positivamente se a Argentina implementasse as medidas econômicas esposadas pelo governo estadunidense, investidores estrangeiros e agências financeiras internacionais, promovesse o Estado de Direito e o regime democrático assim como amparasse as inversões externas de aparatos jurídicos de proteção à propriedade intelectual e remessa de lucros;
- 5- o modelo político e econômico implementado pelos governos anteriores, marcado pelo isolacionismo e confronto aos EUA e pela estratégia de industrialização por substituição de importações¹¹, e que teve em Alfonsín seu último representante, foi visto como o grande responsável pela situação de crise por que a Argentina passava

⁹ Conforme Escudé (1995), os Estados periféricos não devem se envolver em confrontamentos políticos com as grandes potências, ainda quando esses confrontamentos não gerem custos imediatos. Para o autor, o antagonismo às grandes potências somente se justifica quando os interesses materiais do Estado periférico estiverem em questão.

¹⁰ Com efeito, conforme Arbilla (2000, p. 364): “Era fundamental a convicção, entre os membros da equipe de governo, de que a retomada de um processo sustentado de crescimento econômico dependia da capacidade de garantir um fluxo constante de investimentos no longo prazo. Dessa maneira, o chanceler Cavallo definiu como objetivo de sua gestão à frente do Ministério de Relações Exteriores, a geração do marco político que permitisse equacionar, no longo prazo, o tema da dívida externa e eliminar as inibições ao ingresso de capitais. Claramente, estes objetivos pretendiam priorizar os vínculos com os Estados Unidos e a Europa Ocidental.”

¹¹ Embora possa se dizer, para fins didáticos, que tal paradigma tenha se estendido durante os anos de 1945 a 1990, a verdade é que durante esse período as políticas exteriores de muitos governos de perfil liberal, a semelhança dos líderes militares do regime ditatorial, destoaram das linhas gerais traçadas pelo desenvolvimentismo,.

naquele momento¹². Por outro lado, o antigo paradigma de relações especiais estabelecido a partir da segunda metade do século XIX até a primeira Guerra Mundial, de alto perfil liberal e agroexportador, foi concebido como o modelo a ser copiado e reimplantado no contexto pós Guerra Fria¹³.

Essa leitura da realidade doméstica e internacional, que definiu a identidade e os interesses nacionais da Argentina no exterior, sofreu pouca resistência por parte de setores do governo, de intelectuais e acadêmicos e até da opinião pública. Isso porque: 1º durante a década 90, a formulação da política externa ficou centralizada nas decisões de Carlos Menem e de seus dois chanceleres Cavallo e di Tella, restando pouco ou nenhum espaço para a participação de outros integrantes do MRECIC¹⁴ ou mesmo de outros órgãos governamentais e poderes constitucionais no processo de tomada de decisão; 2º embora não tenham logrado produzir um consenso absoluto (CERVO, 2000; Da SILVA, 2008), os especialistas e analistas argentinos de política exterior, congregados numa verdadeira comunidade acadêmica, dedicados à racionalização e legitimação do novo modelo de inserção internacional encabeçado por Menem, tornaram-se maioria e passaram a exercer grande influência sobre a opinião pública, burocratas, diplomatas e acadêmicos; 3º o aperfeiçoamento dos meios de comunicação e o fortalecimento de grandes grupos midiáticos nacionais, a exemplo do Clarín, que une jornais e televisão, entre outros dispositivos, facilitaram a importação de ideias liberais e modernistas que deram sustento ao projeto de Menem (VÁZQUEZ, 2004). Ademais, segundo Ferrari e Cunha, estava arraigada no imaginário nacional a associação

¹² A política exterior do governo Alfonsín (1983-1989) foi extremamente condicionada por determinantes internos econômicos e políticos. Os primeiros dizem respeito à crise da dívida externa e da hiperinflação, já mencionados no início deste capítulo. Os segundos estão relacionados à instabilidade sociopolítica verificada no período de transição do regime militar (processo de reorganização nacional: 1976-1983) para a democracia e o governo civil. Em seu mandato, Alfonsín teve de administrar e atender as inúmeras demandas sociais, na forma de passeatas e protestos populares, por justiça às mortes e punição aos diversos crimes aos direitos humanos perpetrados durante uma das consideradas mais violentas ditaduras militares na América do Sul. Demandavam-se também direitos políticos e sociais tais como o direito ao voto e à liberdade de expressão. A instabilidade política se acentuava na proporção em que pioravam os índices econômicos (saques e roubos em lojas e supermercados se alastraram durante o período). Nesse panorama, a política exterior de Alfonsín apresentou um baixo perfil.

¹³ De acordo com Ferrari e Cunha (2007), entre 1880 e 1916, a Argentina tornara-se, para muitos, “uma promessa destinada a ocupar na América do Sul o lugar que os Estados Unidos tinham na América do Norte.” Sob essa ótica, o país teria vivenciado seu apogeu econômico nesse período através do atamento de fortes relações com a Grã Bretanha e por meio da exportação diversificada de produtos agropecuários de alto interesse para os países desenvolvidos.

¹⁴ Na Argentina, “a lógica de formulação de política externa concentra-se sobretudo no vínculo entre a presidência e a cúpula da Chancelaria, integrada basicamente por funcionários de origem política, enquanto o corpo diplomático de carreira fica mais afastado deste núcleo.” (SARAIVA e TEDESCO, 2001, p. 130) De fato, esse traço da diplomacia argentina contribui para o baixo padrão institucional do MRECIC, o qual não consegue conferir uma linha de continuidade ao quadro cognitivo que molda a política exterior argentina.

entre o modelo liberal agroexportador e a ideia de progresso advinda da época áurea do início do século XX. Nesse sentido:

[...] o sucesso material que havia feito da Argentina uma das nações mais ricas do mundo na primeira metade do século XX afirmou a hegemonia de uma visão liberal dos fenômenos econômicos. A industrialização do pós-guerra não garantiu a superação ideológica do modelo primário exportador. A (re)introdução do liberalismo nos anos 1990 foi viabilizado pelo desgaste provocado pela fragilização do Estado, o longo convívio com a inflação alta e o passado de tensão social e política provocada, dentre outras coisas, pelo conflito distributivo. (FERRARI; CUNHA, 2007).

Uma vez delineados o interesse nacional (crescimento econômico) e os objetivos (reinserção na economia internacional e recuperação do prestígio internacional do país), Menem e sua equipe, liderada por Cavallo e di Tella, sob assessoria de Escudé, lançaram-se sobre os dois principais campos de ação do novo paradigma de política exterior argentina: a estabilização da economia nacional e o alinhamento político com os EUA¹⁵.

Após assumir o governo num quadro de hiperinflação e distúrbio social¹⁶, e ter aplicado dois planos de estabilização econômica que fracassaram (Plano BB/1989 e Plano BONEX/1990), Menem finalmente pareceu encontrar, em abril de 1991, a fórmula que lhe renderia a recuperação da economia nacional: o plano de conversibilidade (*currency board*)¹⁷, ou plano Cavallo, em homenagem ao recém empossado ministro da economia e idealizador do programa Domingo Cavallo.

De acordo com Enge (2004), os principais pontos do plano de conversibilidade eram:

- 1- fixação da taxa de câmbio nominal em 10.000 austrais (moeda circulante naquele momento) por dólar norte-americano (estabelecimento de câmbio fixo – *currency board*);
- 2- livre conversibilidade da moeda nacional com relação ao dólar, o que permitiu a circulação simultânea de duas moedas distintas (nacional e dólar) no país;
- 3- Proibição da emissão de moeda sem o respaldo de 100% em reservas de livre disponibilidade em divisas estrangeiras ou ouro;
- 4- Cancelamento da indexação para debelar a inércia inflacionária;

¹⁵ Segundo Vadell (2006, p. 198), “relações carnis” foi o termo cunhado por di Tella em entrevista ao jornal Página12, em 9 de dezembro de 1990, para exprimir o objetivo argentino de alinhar-se politicamente com os EUA: “Yo quiero tener una relación cordial con Estados Unidos y no queremos un amor platónico. Nosotros queremos un amor carnal con Estados Unidos, nos interesa porque podemos sacar un beneficio.”

¹⁶ Ver notas de rodapé 3 e 10 deste capítulo.

¹⁷ Para alguns estudiosos, a implantação do plano de conversibilidade em 1991 é o marco de nascimento do novo paradigma de relações especiais.

- 5- Autorização para a celebração de contratos em moeda estrangeira, a qual, juntamente ao item 2, incentivou a dolarização da economia nacional;
- 6- Autorização ao poder executivo para substituir o austral por nova moeda nacional, com denominação diferente e expressão numérica traduzindo a relação de conversão de 10 mil austrais para uma unidade da nova moeda, que, em janeiro de 1992, foi intitulada peso¹⁸.

Segundo Ferrari e Cunha (2008), a restrição monetária imposta pelo plano era aliviada pela expansão da dívida pública denominada em dólares, que poderia, a partir de elevadas taxas de juros relativos, lastrear a expansão monetária em pesos. Todavia, a autonomia do país na condução de sua política monetária seguiu severamente limitada.

Para conseguir manter a âncora cambial do controle inflacionário bem como obter recursos para o pagamento e financiamento de sua dívida externa, o governo argentino realizou uma ampla e irrestrita liberalização financeira, comercial e econômica, tão preconizada pelas agências econômicas estadunidenses e internacionais. Destarte, além do regime cambial fixo estabelecido pelo Plano de Conversibilidade, uma série de outras medidas econômicas foram tomadas: privatização de empresas públicas por firmas nacionais e principalmente estrangeiras, a exemplo da aquisição da YPF (Yacimientos Petrolíferos Fiscales) pela empresa espanhola Repsol em 1992; rígido controle das contas públicas, de modo a reduzir os gastos do governo e garantir o superávit primário para o pagamento do serviço da dívida pública; desregulamentação do mercado de capitais, que permitiu a emissão de papéis em moeda estrangeira por empresas e bancos, extinguiu os impostos sobre operações bursáteis (ENGE, 2004) e assegurou o retorno de lucros e dividendos aos investidores estrangeiros; abertura comercial, com a redução generalizada das tarifas alfandegárias, eliminação total da lista de produtos com importação restrita e extinção da consulta prévia para importação (ENGE, 2004).

Com o intuito de racionalizar e maximizar os resultados das ações descritas acima e ainda promover o crescimento econômico por meio de maior inserção na economia mundial, Menem e sua equipe engendraram uma política de alinhamento aos EUA e países europeus em menor medida, no debate dos temas de maior visibilidade da agenda global¹⁹. Quanto

¹⁸ A nova relação de paridade era, pois, um peso = dez mil austrais = um dólar. (ENGE, 2004)

¹⁹ Nesse sentido, Menem teria apostado na construção duma imagem renovada para seu país através de grandes atitudes, atribuindo baixa prioridade a temas de pouca visibilidade internacional, ou que servissem para reforçar uma imagem negativa do país. Nesse sentido, os denominados novos temas das RI, tais quais meio ambiente, e cláusula trabalhista, não chamaram muita atenção da diplomacia argentina. (ONUKI, 2003) Seja como for, o fato é que o governo argentino sabia da limitação à participação ativa do país no reordenamento do sistema

maior fosse a evidência de aproximação com os países ricos do ocidente, maior também a participação e exposição do governo argentino nos fóruns de discussão internacionais (ONU, J. 2003). Porém, não se pode dizer que, nesse período, a Argentina tenha adotado uma postura realmente ativa, conferindo um caráter mais propositivo a sua política exterior. Na verdade, a diplomacia argentina aumentou sua atuação no cenário mundial, defendendo as regras e instituições internacionais, com o fito de elevar seu prestígio perante os EUA e as demais nações ricas. Segundo Onuki (2003, p. 15), “esse modelo de política externa visava, num primeiro momento, menos à uma inserção internacional efetiva (menos a se tornar um ator ativo do sistema), e mais a concretizar seu objetivo de se tornar um país mais confiável aos olhos do mundo”.

Nesse sentido, dois âmbitos de ação estratégica foram definidos: os regimes de segurança internacional e as conferências diplomáticas nas Nações Unidas. Com efeito, a segurança internacional foi o tema em que mais investiu a diplomacia argentina, ocupando, durante a década de 90, o maior posto na hierarquia da agenda de política exterior do país:

Para conquistar a “confiança” dos norte-americanos, era preciso eliminar todos os elementos que representassem obstáculos ao aprofundamento de uma possível relação positiva. E, para a Argentina, a questão da segurança parecia ser fundamental. Isso porque as arestas da política externa argentina eram até então, definidas pela postura de enfrentamento que o país vinha adotando, culminando na Guerra das Malvinas, considerada pelos policy makers do governo Menem, o aspecto mais negativo da história recente da política externa argentina. (ONU, 2003, p. 2)

Uma das primeiras manifestações de apoio da Argentina aos EUA foi o envio de duas fragatas à Guerra do Golfo em 1990²⁰ e o posterior aumento de sua participação nas operações de paz²¹. Em 1991, alegando incompatibilidade à nova imagem transmitida pela Argentina, de país estável e confiável, e o elevado custo de manutenção em descompasso ao perfil mais cooperativo da ordem internacional pós Guerra Fria, o governo argentino anunciou o cancelamento do projeto missilístico Cóndor II. Nesse mesmo ano, em parceria com o

internacional, como também à atração de interesse por parte das grandes potências, daí a necessidade de alinhamento com os EUA (ibidem).

²⁰ Conforme Escudé (1995, p. 28), os resultados positivos advindos dessa iniciativa argentina foram: 1° los columnistas especializados en América latina de medios como The Wall Street Journal comenzaron a escribir en términos mucho más positivos respecto de la Argentina; 2° los mismos columnistas comenzaron a criticar las políticas duras del Fondo Monetario Internacional hacia la Argentina; 3° los consultores bajaron el coeficiente de riesgo político de la Argentina (a la vez que los coeficientes de riesgo económico ya estaban bajando como consecuencia del éxito del plan de estabilización); 4° el costo del dinero para la Argentina bajó; y 5°, la probabilidad de inversiones aumentó [...]

²¹ Para se ter uma ideia, segundo Onuki (2003), em setembro de 1994, a Argentina mantinha 1765 participantes em operações multilaterais de paz, enquanto o Brasil apenas 138.

governo brasileiro, criou a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), para logo em seguida assinar o Acordo Nuclear Quadripartite de Salvaguardas com a AIEA. Fruto dessas iniciativas, em 1993, o país é convidado formalmente a integrar o MTCR (Missile Technology Control Rregime), sendo este convite considerado uma vitória, um reconhecimento da credibilidade argentina perante às grandes potências (ONU, 2003). Em 1994, o país ratifica o Tratado de Tlatelolco para, em 1995, concluir a ratificação do Tratado de Não-Proliferação (TNP), um dos principais clamores estadunidenses²². Seguindo a orientação pacifista e não confrontacionista, a Argentina reatou os laços diplomáticos com a Grã Bretanha, desradicalizando a contenda em torno das Ilhas Malvinas. Na esfera regional, o governo argentino esposou uma postura mais cooperativa com Brasil²³ e Chile, incentivou o mecanismo de segurança coletiva, e apoiou o Comitê de Segurança Hemisférica e a reforma da Junta Interamericana de Defesa. A coroação da estratégia no tocante à segurança internacional viria em 1998, com a outorga por parte dos EUA da categoria de “aliado extra OTAN”, outorga essa que foi interpretada pelos dirigentes políticos argentinos como um reconhecimento político do papel e da importância que o país vinha desempenhando na região.

No que toca às Nações Unidas, em consonância com Onuki (2003), a Assembléia Geral foi o espaço escolhido pelo governo argentino para demonstrar seu apoio e fazer coincidir sua posição com a dos Estados Unidos através dos votos, isso porque consistia no ambiente em que as questões de maior visibilidade eram tratadas. Assim pois, a Argentina oferece respaldo quase que irrestrito às iniciativas estadunidenses no concernente aos direitos humanos, a semelhança do voto favorável à investigação de crimes cometidos aos direitos humanos em Cuba, outrossim às intervenções internacionais, a semelhança do apoio argentino dado à política dos EUA no Oriente Médio e o envio, em 1993, de navios de guerra para cobrir o embargo naval ao Haiti, estabelecido pelo governo estadunidense, para pressionar o regime militar ao retorno da democracia neste país. É também no âmbito da ONU, que a Argentina se desvinculou do Movimento dos Países Não-Alinhados, em 1991, do que fazia parte desde 1973. A saída do país da associação foi embasada por seus dirigentes políticos em

²² A Argentina recusava-se a assinar o TNP desde 1968, por considerá-lo discriminatório em relação aos países em desenvolvimento (ibidem).

²³ Em 1991, juntamente a Paraguai e Uruguai, Brasil e Argentina assinam o Tratado de Assunção, dando origem ao MERCOSUL. Conforme Onuki (2003), conforme aumentava a interdependência entre as economias argentina e brasileira, maior prioridade era dada ao Brasil durante o segundo mandato de Menem chegando mesmo a, neste período, contrabalancear a importância econômica relativa dos EUA.

três justificativas: 1º conferida por di Tella, a de que a existência do Movimento, criado em pleno desenrolar da Guerra Fria, não fazia mais sentido na nova ordem internacional que se plasmava sob a liderança dos EUA; 2º a defendida por Menem, de que a Argentina necessitava inserir-se no grupo das nações do primeiro mundo, pois era lá que se encontravam as grandes oportunidades; 3º o fato de a Argentina permanecer na associação ainda durante o governo de Alfonsín, indicava um viés confrontacionista aos EUA e demais países desenvolvidos do Ocidente, viés esse que deveria ser superado e substituído por “relações carnavais” com os estadunidenses²⁴.

Essas foram as principais características do Novo Paradigma de Relações Especiais que condicionou a política exterior e respectiva inserção internacional argentina durante a década de 90. Na seção seguinte, será descrito o Paradigma do Estado Normal implementado pelo Brasil no mesmo período, o qual, como se verá, guarda algumas semelhanças com o modelo argentino.

3.2 PARADIGMA DO ESTADO NORMAL (1990-2000)

O termo Paradigma do Estado Normal foi cunhado por Cervo (2000) para designar a política exterior de todos aqueles Estados latino-americanos que, assim como a Argentina, aspiraram tornar-se “normais” durante os anos 90. A expressão Estado Normal, de acordo com Cervo (2000), teria sido uma invenção dos dirigentes políticos argentinos à época de Menem (nomeadamente Domingo Cavallo), utilizada para reconhecer aqueles Estados modernos, atualizados, que já se haviam adaptado interna (reformas econômicas) e externamente (política exterior) ao novo contexto internacional globalizado, interdependente e neoliberal.

Porém, diferentemente do que ocorrera na Argentina, o processo de implantação do Paradigma do Estado Normal no Brasil não aconteceu de maneira linear e progressiva, devido à maior resistência interna imposta por setores da sociedade e, principalmente, em razão da troca de chefes de governo nos anos 90. Desse modo, a orientação e coerência da política externa brasileira pareceram titubear nesse período: Collor deu os primeiros passos rumo à nova inserção internacional, Itamar Franco desacelerou o processo, e Fernando Henrique Cardoso veio a consolidar o Paradigma do Estado Normal a partir de 1995.

²⁴ Além dos regimes e tratados citados acima, em compasso à estratégia de inserção internacional traçada por Menem, a Argentina também aderiu ao Regime de Propriedade Intelectual em 1996, ao Tribunal Penal Internacional e ao Protocolo de Kyoto em 1998, entre outros dispositivos internacionais.

Segundo Cervo (2010), de maneira geral, o Paradigma do Estado Normal brasileiro assentou-se em dois eixos: em termos econômicos, substituiu o modelo desenvolvimentista industrialista, operante até os anos 90, pelo modelo liberal de mercado, este caracterizado pela abertura econômica, estabilidade fiscal e monetária (macroeconômica), desregulamentação financeira, liberalização comercial, privatizações, investimento via poupança externa, etc.; em termos de política externa, promoveu maior presença brasileira nos fóruns multilaterais, engendrando uma postura mais passiva e de aceitação às regras dos regimes internacionais, e a ampliação da agenda externa para os novos temas que compunham a chamada globalização – fluxo de capitais, direitos humanos, meio ambiente, etc. A seguir, desenrola-se em pormenores como este paradigma conformou a política externa brasileira.

No início da década de 1990, a política exterior e a inserção internacional brasileiras apresentaram características semelhantes ao modelo argentino. A leitura das realidades nacional e internacional feita pelo governo de Fernando Collor (1990-1992) foi muito parecida àquela feita por Menem e sua equipe:

- 1- a nova ordem internacional era caracterizada pela unipolaridade e hegemonia estadunidense. Dessa forma, o Brasil, um Estado fraco e vulnerável, deveria abster-se da confrontação política com os EUA (MEZA, 2002), tornando-os, isso sim, sua agenda prioritária e seus principais parceiros na reinserção política e econômica do país no cenário internacional;
- 2- num contexto internacional de interdependência complexa e economia de mercado, a política exterior se tornava uma extensão da economia nacional. Nesse sentido, a principal tarefa da política externa brasileira seria incrementar a competitividade internacional do país e angariar os recursos necessários para a estabilização monetária e pagamento da dívida externa;
- 3- o modelo desenvolvimentista de política exterior implementado nas duas décadas anteriores, cuja expressão máxima fora o pragmatismo responsável e ecumênico de Geisel, teria sido o responsável pelo isolamento do Brasil no cenário mundial bem assim pelos problemas econômicos (hiperinflação e crise da dívida) por que o país passava naquele momento. Sendo assim, esposou-se um discurso modernista, assinalado pelo abandono da noção de autossuficiência e do perfil terceiro-mundista²⁵.

²⁵ Consoante Cervo (2010, p. 458), “a emergência do Estado normal – subserviente, destrutivo e regressivo - nas estratégias de relações internacionais do Brasil teve como impulso conceitual a idéia de mudança. Não se trata de uma leviandade mental, mas de uma convicção profundamente arraigada na mentalidade de dirigentes brasileiros, capaz de provocar: a) o revisionismo histórico e a condenação das estratégias internacionais do

Preconizava-se, isso sim, o ingresso do Brasil entre os países do primeiro mundo, local onde se vislumbravam novas oportunidades (acesso a mercados, créditos e tecnologia). E para ser “bem recebido” entre o grupo de nações ricas, o país deveria investir na recuperação de sua credibilidade externa, e isso seria feito pela maior participação da diplomacia brasileira no cenário internacional por meio da ampliação da agenda e atualização das posições frente aos novos temas globais (meio ambiente e direitos humanos).

Assim como Menem, acreditando na possibilidade de crescimento econômico via poupança externa, Collor empreendeu uma série de reformas de liberalização da economia nacional, promovendo a desregulamentação do mercado de capitais, a privatização de empresas estatais e a abertura comercial.²⁶ Para debelar a inflação, dois planos de estabilização foram lançados, ambos de corte fortemente contracionista em termos fiscais e monetários: o Plano Collor I, que, dentre outras medidas, estabeleceu o confisco de depósitos à vista e a demissão massiva de funcionários públicos; e o Plano Collor II, estribado no congelamento de preços e salários.

No plano externo, o governo Collor mostrava-se bem menos defensivo com relação às discussões de meio ambiente. Em relação à propriedade intelectual, sinalizou a intenção de alcançar uma rápida negociação sobre a legislação do tema. Em termos de segurança internacional, indicou a adesão aos regimes de não proliferação nuclear. Assim, em 1991, o Brasil assinou o acordo de criação da ABACC e o Acordo Quadripartite de Salvaguardas, e, em 1992, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, o governo brasileiro ocupou uma posição protagonista na organização e condução diplomática do evento (HIRST; PINHEIRO, 1995). No âmbito regional, com a finalidade de racionalizar as reformas liberais internas e inserir o Brasil na economia mundial, foi assinado o Tratado de Assunção juntamente a Argentina, Paraguai e Uruguai.

Entretanto, diferentemente do que ocorrera na Argentina, o diagnóstico realizado acima por Collor e sua equipe assim como a introdução do Paradigma do Estado Normal na política exterior brasileira contaram com forte oposição por parte de burocratas, diplomáticos

passado; b) a adoção acrítica de uma ideologia imposta pelos centros hegemônicos de poder; c) a eliminação das idéias de projeto e de interesse nacionais. d) a correção do movimento da diplomacia”.

²⁶ De acordo com Hirst e Pinheiro (1995), “foram introduzidos critérios de redução progressiva de níveis de proteção tarifária, eliminação de incentivos e subsídios, supressão de controles quantitativos e fim da proibição de importação de determinados produtos. Com relação aos produtos sem equivalência nacional, produtos com produção natural e produtos com que o país considerasse ter vantagem comparativa, foi estabelecida alíquota zero”.

e acadêmicos. (CERVO, 2000). No imaginário cognitivo destes atores políticos, muito deles funcionários do MRE²⁷, estava arraigada uma visão positiva da política externa de cunho desenvolvimentista implementada nos sessenta anos anteriores a Collor. Quadro bastante distinto do da Argentina, onde o modelo liberal agroexportador e o Antigo Paradigma de Relações Especiais eram valorizados e associados à ideia de progresso:

[...] os historiadores [brasileiros] refletiram, de modo geral, uma interpretação valorativa dos sessenta anos que precederam o Governo neoliberal de Fernando Collor de Melo. Promoveram uma espécie de apologia do modelo de política exterior cujo vetor era o desenvolvimento nacional. Esta visão positiva do passado, em contraposição à visão argentina da decadência, foi hegemônica no Brasil.

Os resultados desiguais do modelo de desenvolvimento, adotado com maior racionalidade e continuidade no Brasil do que na Argentina e em outros países da América Latina, entre 1930 e 1989, explicam por certo a reação dos intelectuais e essas divergências de avaliação da experiência do passado em ambos os países. (CERVO, 2000, p. 14)

Para contornar a resistência oferecida pelas agências burocráticas e pelo Itamaraty, Collor marginalizou-os do processo de formulação da política exterior, tomando muitas decisões importantes, inclusive em áreas sensíveis como a nuclear, sem nenhuma negociação anterior no seio do governo. Segundo Arbilla (2004, p. 351), esse estilo de governar de Collor, chamado “presidencialismo imperial”,

que debilitou o papel da corporação diplomática como formuladora de política externa, [...] ia de encontro aos valores e estilo estabelecidos no Itamaraty: moderação, gradualismo e tendência a operar dentro das margens do consenso político no interior da burocracia estatal e das elites políticas.

Porém, uma conjugação de fatores econômicos e políticos concorreram para a estagnação da mudança do perfil internacional do país: o fracasso dos dois planos de estabilização monetária, o desgaste do governo provocado pela impopularidade do confisco realizado durante o primeiro plano, a crise ética que se instaurou com o escândalo de corrupção que envolvia o presidente da república e seu consequente *impeachment* afetaram negativamente a imagem do Brasil na comunidade internacional, particularmente perante às nações industrializadas e agências de negócios. (HIRST e PINHEIRO, 1995). Igualmente o ideário neoliberal das elites brasileiras foi comprometido e as posturas neodesenvolvimentistas recrudesceram com a posse de Itamar Franco em outubro de 1992²⁸.

²⁷ Talvez um dos maiores representantes do pensamento crítico ao novo modelo de inserção internacional que estava sendo implementado no Brasil naquele momento tenha sido o diplomata Samuel Pinheiro Guimarães, então diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais do MRE.

²⁸ Para Saraiva e Tedesco (2001, p. 139), “A ascensão de Itamar Franco à presidência teve impacto na política externa, pois esta recuperou em parte a preponderância de seus pressupostos anteriores dando um fôlego maior à

Entretanto, o governo de Franco não chegou a significar uma transformação de paradigmas, mas antes, de indefinição: “A indefinição da estratégia de desenvolvimento a ser adotada, que não se situava no espectro da substituição de importações, mas tampouco se tratava exatamente da ideologia econômica do neoliberalismo, dificultou a formulação do comportamento externo”. (SARAIVA e TEDESCO, 2001, p. 137). Nesse sentido, apesar de prosseguirem, as reformas econômicas perderam seu ímpeto, ora avançando ora recuando, dependendo do nível de resistência imposto pelo empresariado nacional.

No imaginário político, as mudanças foram mais visíveis. A imagem de país fraco e débil foi substituída pela ideia de país continental, *global trader*. Resgatando dos anos 70 a vocação de potência média ou potência regional²⁹, e libertando o MRE das amarras que lhe haviam sido impostas no período anterior³⁰, o governo brasileiro passou a atuar mais ativamente nos fóruns políticos multilaterais, abandonando a postura também participativa, porém de caráter reativo do governo Collor. De fato, na gestão de Franco, a política exterior brasileira envidou esforços no sentido de assegurar voz e voto no processo de reforma institucional da ordem internacional (HIRST e PINHEIRO, 1995). No âmbito da ONU, por exemplo, a diplomacia brasileira buscou atrelar um viés econômico ao debate de política e segurança internacionais, propondo que se fosse coordenada, em paralelo à Agenda para a Paz, uma Agenda para o Desenvolvimento. Ancorado no princípio da não ingerência em assuntos internos, tradicionalmente propalado pelo Itamaraty e justificado em raríssimas situações, o Brasil procurou posicionar-se na discussão de temas globais, tais quais direitos humanos, ecologia, terrorismo e narcotráfico, sempre em oposição a conceitos de perfil intervencionista. Por fim, o governo de Franco propôs a expansão do Conselho de Segurança das Nações Unidas, alegando seu déficit de legitimidade e eficácia frente ao novo contexto internacional que se plasmava no pós Guerra Fria. Dessa forma, buscando o reconhecimento de sua liderança, o Brasil lançou sua candidatura, enquanto representante da América Latina, a um lugar permanente no Conselho.

vertente mais desenvolvimentista. Abre assim um fosso em relação ao comportamento da Argentina frente aos Estados Unidos.”

²⁹ Essa percepção brasileira de potência média foi forjada precipuamente durante o milagre econômico (crescimento médio anual do PIB entre 9 e 10%) que o país viveu entre 1968 e 1973, aproximadamente. Mas outros atributos de poder (*hard power*) contribuem para essa visão: extensão territorial, tamanho populacional, abundância de recursos naturais estratégicos, nível de produção interna, etc.

³⁰ De acordo com Hirst e Pinheiro (1995, p. 10), diferentemente do tom personalista de Collor, Franco demonstrou pouco interesse na condução da diplomacia presidencial. De sorte que, durante sua gestão, política externa foi “delegada a atores de reconhecido prestígio de fora ou de dentro da corporação diplomática.”

Sob os auspícios da solidariedade e cooperação sul-americana, a diplomacia brasileira dedicou-se ao aprofundamento da integração regional, conferindo ao MERCOSUL um sentido prioritário na agenda externa. Também lançou o projeto de construção duma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA) e buscou fortalecer as relações diplomáticas com países emergentes de fora do continente, a exemplo da China, Índia e Rússia. No continente africano, o Brasil objetivou revitalizar os laços políticos e históricos, ao reativar a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico (ZOPACS), criada ainda em 1986, e que possui como fim a promoção do uso pacífico pelos Estados ribeirinhos do hidroespaço atlântico. Ademais, a diplomacia brasileira realizou o Encontro de Chanceleres de Língua Portuguesa em Brasília e apoiou, bilateral e multilateralmente, via ONU, o processo de paz e de reconstrução de alguns países do continente (FERREIRA, 2009).

No tocante aos EUA, o alinhamento político da época de Collor foi abrandado, porém Franco seguiu com o objetivo de “desdramatizar” as relações entre Brasília e Washington, aparando as arestas de tensionamento. Exemplo disso foi a continuidade e consolidação das medidas ensejadas por Collor em direção à não proliferação nuclear: ratificação do Acordo Tripartite com a AIEA e do Tratado para Proscrição de Armas Nucleares na América Latina e no Caribe (Tlatelolco). De igual modo, no âmbito comercial, particularmente durante a Rodada Uruguai, este governo endossou a iniciativa de Collor no sentido de ampliação da agenda internacional da política externa brasileira, abarcando novos temas e prezando-se a institucionalização dum regime de comércio multilateral.

Não obstante o objetivo de “desdramatização”, durante o governo de Franco as relações Brasil-EUA estiveram tensionadas por uma série de razões: 1º diferentemente da Argentina, o Brasil buscou preservar, em alguma medida, sua autonomia frente aos Estados Unidos, adotando posições externas que muito desagradaram os dirigentes políticos deste país, a exemplo da oposição à intervenção militar no Haiti em 1994, e da defesa, por parte do governo brasileiro, da reintegração de Cuba ao Sistema Interamericano (nomeadamente OEA); 2º mais uma vez, diferentemente do vizinho platino, o Brasil ainda não havia estabilizado sua economia e, por outro lado, mostrava-se reticente no aprofundamento de certas reformas liberais³¹; 3º a iniciativa brasileira de criação da ALCSA em contrapeso ao projeto estadunidense da ALCA (Área de Livre-Comércio das Américas); 4º a politização da

³¹ Consoante Hirst e Pinheiro (1995, pp. 16-17), “[...] as novas circunstâncias do contexto interamericano, marcado por um processo de crescente convergência ideológica entre os países latino-americanos com o governo norte-americano – especialmente o México, a Argentina e o Chile – haviam indiretamente reforçado a imagem do Brasil como o país problemático da região.”

tramitação no Congresso Nacional da Lei de Propriedade Intelectual marcada por intensa pressão diplomática por parte dos EUA.

No final da gestão de Itamar Franco e sob os auspícios do então Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, que assumiria a presidência em 1995, foi lançado o Plano Real, que finalmente conseguiu promover a estabilização monetária perseguida desde inícios dos anos 80, e que consolidou as reformas de liberação da economia que haviam sido ensejadas durante os governos anteriores³². Inspirado nos aportes teóricos fornecidos por Pérsio Arida e André Lara Resende (proposta Larida), a inflação foi diagnosticada pela equipe econômica do governo como sendo fruto de choques de oferta e de demanda, que atuavam pontualmente acelerando a inflação, bem como dos efeitos da inércia inflacionária, oriundos da conjugação entre a indexação da economia e o constante conflito distributivo (entre trabalhadores, empresas privadas e empresas estatais) na participação da renda, fazendo com que também os preços variassem constantemente. Para fazer frente a esses problemas, foi introduzida em março de 1994, ao lado da então moeda oficial (cruzeiro real), uma moeda indexada pelo governo e reajustada diariamente com base na variação do dólar, denominada unidade real de valor (URV), para qual foi relegada a função de unidade de conta e reserva de valor, permanecendo a moeda oficial apenas para uso de troca. Esgotada a atualização de preços e salários na variação da moeda oficial, a URV assumiu a função de meio circulante e, em julho de 1994, transformou-se no real, nova moeda oficial, obedecendo à paridade CR\$ 2.750,00 = R\$1,00. (ENGE, 2004)

Para dar sustentação ao plano de correção inflacionária, foram estabelecidas a âncora cambial e a âncora monetária³³. Na primeira, diferentemente do que ocorrera na Argentina com o *currency board*, foi estipulado um sistema de bandas cambiais no qual se permitia a flutuação do real dentro de limites pré-estabelecidos (e sobrevalorizados) pelo governo. Ou seja, naquele período, o Brasil nem adotou um regime cambial fixo (como a Argentina) nem flutuante, mas uma mescla dos dois. Isso permitiu uma maior flexibilização tanto da política cambial, que poderia ser ajustada ou para estimular as exportações ou para inibir as

³² “No entanto, mesmo com o êxito do Plano, continuaram no Brasil as divergências internas sobre a aplicação de uma nova estratégia de desenvolvimento”. (SARAIVA e TEDESCO, 2001, p. 143)

³³ No âmbito fiscal, algumas medidas contracionistas e de aumento da arrecadação também foram tomadas, a exemplo do Plano de Ação Imediata (PAI), com corte de gastos nas despesas de investimento e pessoal, da criação do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF) e da criação do Fundo Social de Emergência (FSE), que incrementava a quantidade de recursos fiscais recolhidos pela União (ENGE, 2004). Para também contribuir com o saldo positivo das contas públicas, novas privatizações de empresas estatais foram levadas à cabo, a semelhança dos bancos estaduais (e.g. Banco do Estado de São Paulo – BANESPA, em 1999), a Telebrás e a Anatel, entre outras importantes empresas brasileiras.

importações, quanto da política monetária, em o governo podendo emitir mais ou menos moeda de acordo com a atualização da paridade real-dólar dentro das bandas cambiais. No que tange à âncora monetária, foram mantidas elevadas taxas de juros para evitar possível superaquecimento da demanda. Mais tarde, em 1999, esse controle monetário foi fortalecido por meio do estabelecimento do sistema de metas de inflação e da autonomia do banco central em relação ao tesouro nacional.

Como na Argentina, a manutenção desse tipo de regime cambial intermediário dependia do fluxo constante de reservas estrangeiras, o que implicava elevada vulnerabilidade externa. Com intuito de incentivar o fluxo de capital externo, ao assumir o governo, FHC aprofundou o processo de liberalização da economia, a desregulamentação do mercado, as privatizações e a abertura comercial, extinguindo, por exemplo, as restrições à transferência de recursos por parte dos investidores estrangeiros e liberalizando parcialmente a conversibilidade interna da moeda. (ENGE, 2004)³⁴

Na política externa do novo governo, também marcada pelo alto perfil de Fernando Henrique na condução da diplomacia presidencial, a visão do Brasil como potência média da gestão de Itamar Franco foi mantida, contanto em menor grau, de sorte que a diplomacia brasileira seguiu pleiteando lugar permanente no Conselho de Segurança da ONU. Nesse sentido, o MERCOSUL, enquanto plataforma política de lançamento da liderança brasileira na região, passou a ocupar um lugar de destaque na agenda externa do país, tornando-se mesmo uma prioridade durante a segunda gestão de FHC³⁵.

Em termos de inserção internacional, Cardoso reviveu os padrões que haviam sido delineados no governo Collor (SARAIVA e TEDESCO, 2001). Orientado ao desenvolvimento econômico como interesse nacional precípua, e baseado no conceito de *desenvolvimento dependente-associado*, de autoria própria, FHC buscou estabelecer e expandir parcerias estratégicas³⁶ com um grupo de países ricos do norte - mormente os EUA,

³⁴ Entretanto, de modo distinto a Argentina, no Brasil não ocorreu a dolarização da economia, isto é, o dólar não substituiu o real nacionalmente.

³⁵ No entanto, não consistia, como até hoje não consiste, objetivo da diplomacia brasileira imprimir um perfil supranacional a essa instituição. Pelo contrário, o Brasil, prezando pelo intergovernamentalismo, buscou evitar qualquer tipo de concessão de sua autonomia no âmbito regional.

³⁶ Segundo Lessa (1998, p. 31), parcerias estratégicas “são relações políticas e econômicas prioritárias reciprocamente remuneradoras, constituídas a partir de um patrimônio de relações bilaterais universalmente configurado. A construção de parcerias estratégicas é fruto da compatibilização da vocação histórica do Brasil para a universalidade com a necessidade de aproximações seletivas, o que abre a possibilidade para movimentos de adaptação aos nichos de oportunidade e aos constrangimentos internacionais que se apresentam conjuntamente.”

a Comunidade Europeia, o Japão e os demais integrantes da OCDE - das quais acreditava surgiriam oportunidades na forma de investimentos e outros subsídios externos ao desenvolvimento da economia nacional. Com efeito, de acordo com Cardoso, o contexto internacional contemporâneo engendra consigo novas formas de dependência, assinaladas, entre outras características: 1- pela internacionalização do mercado interno, em que as empresas estrangeiras se expandem em direção aos países periféricos incentivando, assim, sua industrialização; 2- pela mudança no tipo de relação de dependência, que deixa de ser uma dependência do mercado externo para ser uma dependência dos investimentos e da tecnologia estrangeiros; 3- pela rearticulação dos laços entre as elites domésticas e os grupos estrangeiros, de forma que a burguesia doméstica se torna sócio-menor dos interesses do capital estrangeiro no país; 4- e pela superação da relação existente entre dependência e subdesenvolvimento como preconizada pela CEPAL e pelas teorias imperialistas, de sorte que, em algumas ocasiões, a aproximação a um grupo seletivo de países desenvolvidos pode significar ganhos ao desenvolvimento das nações periféricas (TEIXEIRA e PINTO, 2012). Alicerçavam-se assim as bases do que ficou conhecido como *universalismo seletivo*.

No que tange os Estados Unidos, então principal parceiro comercial do Brasil, Cardoso buscou aproximar ambos os países política e economicamente. Para tanto, o governo brasileiro abandonou a proposta de criação da ALCSA, vista pelos estadunidenses como opositora ao ALCA³⁷ (como de fato o era) e, em conformidade às orientações de Washington e do FMI, consolidou as reformas liberais na economia nacional, cuja estabilidade monetária propiciada pelo Plano Real repercutiu positivamente na credibilidade internacional do país. Porém, diferentemente de seu conterrâneo Fernando Collor e de seu vizinho platino Menem, Cardoso não esposou um alinhamento automático aos EUA. Deveras, de acordo com Bandeira (2005) e Saraiva e Tedesco (2001), sobretudo durante a segunda gestão de FHC, a diplomacia brasileira adotou uma postura reticente frente à ideia da ALCA. Além disso, o Brasil buscou diversificar suas relações econômicas com outras nações desenvolvidas, como as europeias e o Japão, de modo a atenuar sua dependência em relação aos EUA.

³⁷ De acordo com Messa (2002), no início do governo de FHC, o Brasil mudou sua posição em relação à ALCA, passando da rejeição das negociações para um ponto de convergência com os Estados Unidos, em razão: 1- do risco dum eventual isolamento no entorno regional, caso outros países sul-americanos, destacadamente do cone sul, que igualmente se encontravam num intenso processo de liberalização econômica, aderissem à proposta estadunidense e estabelecessem acordos bilaterais com os EUA de modo a eivar o poder de barganha propiciado ao Brasil pelo MERCOSUL; 2- da consolidação do processo liberalizante da economia brasileira, com o qual a criação duma área de livre comércio hemisférica parecia bastante coerente; 3- da intensificação das relações econômicas e consequente dependência brasileira em relação aos EUA durante a década de 90.

Igualmente aos governos anteriores, Cardoso procurou aumentar a participação do Brasil no cenário internacional, intensificando sua presença nos diversos regimes internacionais e fóruns de discussão das novas questões da agenda global, tais como meio ambiente e direitos humanos (PINHEIRO, 2010). Segundo Saraiva e Tedesco (2001), o conceito de soberania e autonomia são resignificados nesse momento, em detrimento da soberania clássica e duma autonomia que visasse o isolamento ou a autossuficiência, respectivamente. Delineava-se assim o conceito autonomia pela participação cunhado pelo chanceler Lampréia (1995-2001), no qual, pelo fato de o Brasil ser um país intermediário (potência média) com recursos limitados de poder, concebia-se a preservação de espaços de autonomia como sendo apenas possível através do fortalecimento das instituições multilaterais internacionais (PINHEIRO, 2010). Ademais, a negociação de adesão aos regimes internacionais criava a possibilidade, ainda que idealista, de se angariar recursos financeiros e tecnológicos ao país.

Destarte, pautando-se na visão kantiana da paz e da justiça global (CERVO; BUENO, 2010), e caucado na teoria neoliberal institucional ao acreditar nas vantagens utilitárias propiciadas pelos regimes internacionais - sob a forma de diminuição dos custos de transação, redução das incertezas e estímulos à cooperação - para solução dos problemas de ação coletiva, o governo de FHC: 1- colaborou na criação da OMC em 1995, a qual, juntamente ao GATT, deixou de ser vista como instrumento dos Estados industrializados para abertura forçada de mercados em seu benefício, passando então a ser encarada como ambiente propício à realização de negócios entre países exportadores e importadores que visem o interesse mútuo (MEZA, 2002); 2- aprovou a lei de Patentes em 1996, para se conformar à normas do regime de propriedade intelectual (TRIPS) do qual já era parte desde 1994; 3- aderiu ao MTCR em 1995 e ao TNP em 1996³⁸; 4- apoiou a instauração do Tribunal Penal Internacional em 1998.

³⁸ Consoante Cervo (2010), durante os anos 90, o Brasil inspirou-se na visão idealista da vertente grotiana e kantiana da doutrina de segurança e da política de defesa, deprimindo o papel das Forças Armadas nessa área. Nesse sentido, a política exterior do Brasil desqualificou a força como meio de ação em favor da persuasão, reforçou seu pacifismo e renunciou ao projeto de construção de potência militar, firmando, assim, pactos internacionais de desarmamento e erradicação de armas de destruição em massa. Ou seja, aplicou a mesma visão multilateralista no trato das questões econômica-comerciais e de segurança. Em termos de segurança propriamente dita, direcionou seus esforços em garantir a manutenção duma zona de paz e cooperação na América do Sul. Para Pecequillo (2008, p. 138), durante quase uma década, as Forças Armadas foram colocadas como baixa prioridade. “Esta situação somente começou a mudar em 1998 com a criação do Ministério da Defesa no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) dando-se início a discussões mais substantivas sobre uma política de defesa, a questão das relações civis-militares e o reaparelhamento das Forças Armadas.

Apesar da maior participação nos regimes de governança global, a inserção brasileira no cenário internacional promovida por Cardoso, do mesmo modo que Collor e Menem na Argentina, e destoando de Franco, apresentou um perfil muito mais passivo, de aceitação/adesão às instituições internacionais, que ativo, de crítica e contestação aos anteriores. Tanto foi assim que, de acordo com Cervo (2010), após lançar sua candidatura a membro permanente do Conselho de Segurança da ONU ainda em 1994, o Brasil logo abriu mão dessa pretensão em favor duma reforma que desse ao órgão representatividade e legitimidade³⁹. Ademais, como assinalado por Meza (2002), o caráter predominantemente econômico/comercial da agenda externa⁴⁰ acabou turvando os objetivos políticos de influência no ordenamento internacional.

Enfim, em linhas gerais, da mesma forma que Menem e o Novo Paradigma de Relações Especiais na Argentina, Fernando Henrique consolidou as bases do Paradigma do Estado Normal implantadas por Collor no início dos anos 90⁴¹. Porém, ao contrário do presidente argentino, que manteve arraigadamente o paradigma então vigente até o final de sua gestão⁴², Fernando Henrique Cardoso, em seus dois últimos anos de mandato, sob influência de determinantes internacionais e internos da virada do século XX para o XXI,

³⁹ De acordo com Visentini e Silva (2010, p. 63), a estratégia desenvolvida por FHC para alcançar um lugar permanente no Conselho de Segurança foi caucada em ações domésticas e internacionais que visavam aprimorar a credibilidade brasileira perante às grandes potências. Essas ações teriam se resumido, basicamente, à adesão aos regimes multilaterais e à promoção de reformas liberalizantes na economia nacional. Assim, dando continuidade aos anseios de Itamar Franco, “the following President, Fernando Henrique Cardoso, also embraced the task during his two terms in office, although adopting a distinct perspective. By subscribing entirely to a new globalized international agenda and complying with the economic openness model, he believed it would be possible to qualify the country for such a position, with the recognition by the five permanent members of Brazil’s legitimacy. It was nevertheless a slight delusional hope since politics is not a game where people voluntarily share what is theirs; it is necessary to conquer one’s share. In order to conquer it, one needs to increase one’s power, not renounce to it as the former president had done”.

⁴⁰ Um dos maiores exemplos desse fato se verificou no tratamento estritamente comercial dado ao MERCOSUL e à integração regional como um todo durante a gestão de FHC. Em 2000, contudo, esse viés começou a ser relativizado com o lançamento do projeto IIRSA (Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana).

⁴¹ Amado Cervo espousa uma posição bastante crítica a respeito dos resultados negativos oriundos do Paradigma do Estado Normal para o Brasil. Conforme o autor, (2010, pp 459 e 464) “a subserviência do Estado normal [...] engendrou graves incoerências, ao confundir democracia com imperialismo de mercado, competitividade com abertura econômica e desenvolvimento com estabilidade monetária. Completou-se com o desmonte da segurança nacional e a adesão a todos os atos de renúncia à construção de potência dissuasória. Na vigências dessas novas condições políticas, o Estado normal encaminhou no Brasil a destruição do patrimônio e do poder nacionais. Utilizou, conscientemente, os mecanismos das privatizações para transferir ativos nacionais a empresas estrangeiras, abrindo desse modo nova via de transferência de renda ao exterior por meio dos lucros e aprofundando a dependência estrutural da nação. Sujeitou-se à especulação financeira internacional que também absorveu renda interna. [...] [Gerou] a conversão do comércio exterior de instrumento estratégico de desenvolvimento em variável de estabilidade monetária, a regressão do processo de desenvolvimento para dentro, o aumento da desigualdade social, o desemprego, a desnacionalização e a desindustrialização”

⁴² O Novo Paradigma de Relações Especiais e, por conseguinte, o alinhamento automático aos EUA, só veio a ser concluído mediante a gravíssima crise econômica institucional que assolou o Estado argentino em 2001.

ensejou uma reorientação da inserção internacional do Brasil baseado no conceito da globalização assimétrica, no qual se reconhecia que, sem os devidos cuidados, o processo crescente de internacionalização econômica poderia implicar resultados desiguais entre países ricos e periféricos.

Assim pois, neste capítulo, viu-se que, durante a década de 90, os paradigmas de política externa da Argentina e do Brasil apresentaram muitas características semelhantes. Nesse período, ambos os países adotaram as proscricções da teoria liberal das RI, buscando adequar-se ao novo contexto de interdependência complexa do pós Guerra Fria, assinalado pela inclusão de novos temas na agenda global e pelo compartilhamento das capacidades soberanas com outros atores internacionais. Nesse sentido, tanto Argentina quanto Brasil realçaram sua inserção no sistema internacional, participando cada vez mais dos diversos regimes e organizações multilaterais. Entretanto, essa inserção deve ser qualificada: como já demonstrado pela revisão bibliográfica, no que tange à política internacional, o comportamento externo de ambos os Estados foi muito mais passivo do que ativo, ou seja, Argentina e Brasil esposaram uma postura mais de aceitação do que de crítica e influência na tomada de decisão das instituições de governança global, seja por seus líderes objetivarem recuperar e reafirmar sua credibilidade externa, seja por acreditarem ser esse o único instrumento plausível para países periféricos usufruírem das vantagens e minimizarem os efeitos negativos oriundos do cenário internacional globalizado, ou seja por apostarem na possibilidade de cooperação e solidariedade entre as nações num contexto global pós-Guerra Fria mais pacífico.

Intimamente atrelado à estratégia de inserção “internacionalista”, durante os anos 90, Argentina e Brasil, assim como quase toda América Latina, adequaram sua economia nacional ao modelo neoliberal sintetizado no Consenso de Washington: políticas macroeconômicas de estabilidade fiscal e monetária, liberalização do comércio, desregulamentação da economia e do mercado, minimização do Estado através de privatizações, etc. De fato, naquele momento, as reformas liberais foram concebidas por dirigentes políticos argentinos e brasileiros como o único mecanismo capaz de debelar a crise econômica que ambos os países amarguravam desde finais da década de 70, e, assim, recuperar a credibilidade obliterada perante os agentes econômicos internacionais.

A despeito das semelhanças citadas, as trajetórias internacionais de Argentina e Brasil no período em estudo também revelaram divergências, sendo que a principal delas pra os fins deste trabalho está no fato de a Argentina ter levado ao extremo a política de alinhamento aos EUA e demais países desenvolvidos (PECEQUILO, 2008), bem como em haver incorporado

fielmente, quase sem resistência interna alguma, as recomendações neoliberais preconizadas por FMI, Banco Mundial e outros agentes financeiros internacionais. Com efeito, nos termos usados por Cervo (2000), durante a década de 90, a Argentina era considerada o país mais “normal” da América Latina diante dos padrões do novo contexto mundial que então se afigurava. Como bem lembrado por Ferrari e Cunha (2008), naquela época, a nação portenha era tida pelo *mainstream* do pensamento econômico como exemplo a ser seguido pelos demais países emergentes em função do sucesso logrado na implementação de reformas econômicas monetaristas que garantiram a estabilização macroeconômica do país.

No Brasil, por outro lado, sempre houve uma grande resistência à adoção de medidas extremadas tanto em relação ao envolvimento com a potência hegemônica quanto em relação à promoção de reformas neoliberais. Com efeito, a passagem de três diferentes presidentes pela condução da política exterior do país, atrelada à inexistência duma base cognitiva tão bem delineada como a Teoria do Realismo Periférico na Argentina, concorreu para que, nos anos 90, o Brasil não implementasse de maneira tão coerente e eficaz o modelo neoliberal de inserção internacional (BERNAL-MEZA, 2008). Por essa razão, em alguns momentos, notadamente durante o governo de Itamar Franco, o Brasil foi visto como um país problemático na região (HIRST; PINHEIRO, 1995). Em outras palavras, a transformação (dos paradigmas) da política externa argentina no pós Guerra Fria liberal, em relação ao período anterior desenvolvimentista, foi muito mais abrupta do que a da política externa brasileira. Poder-se-ia dizer, pois, que, nesse período, a Argentina foi mais liberal que o Brasil em termos de política e economia internacionais.

Diante do exposto, o próximo capítulo analisará o processo de transformação de paradigmas que caracterizou a política externa de Argentina e Brasil no início século XXI, determinando mudanças nas estratégias de inserção internacional adotadas por ambos os países, e que explica em grande medida a maior inserção internacional do segundo em relação ao primeiro nos últimos anos.

4. TRANSIÇÃO DAS POLÍTICAS EXTERNAS NA VIRADA DO SÉCULO XX PARA O SÉCULO XXI.

No capítulo anterior, viu-se que transformações internas e externas ocorridas no contexto do pós Guerra Fria acarretaram grandes mudanças na política externa de Argentina e Brasil. De igual modo, a virada do século XX para o XXI não poderia deixar de influenciar a conduta externa destes países. Nesse período, algumas tendências iniciadas na década de 90 foram aprofundadas, tais quais: incremento da globalização econômica em paralelo à intensificação da competição internacional plasmada na formação de grandes blocos regionais na Europa, América do Norte e na Ásia; aumento da concentração do capital e da oligopolização de mercados; intensificação do processo de financeirização da economia, com a riqueza financeira ultrapassando significativamente a riqueza produtiva; e aumento da clivagem existente entre os países mais pobres e mais ricos (GUIMARÃES, S. P. 2006).

Todavia, o evento internacional que realmente marcou a virada do século foi o ataque terrorista aos Estados Unidos em 11 de setembro de 2001. A partir de então, não só a política externa estadunidense se tornou mais unilateral e securitizada, restando pouca ou nenhuma atenção aos problemas socioeconômicos dos países latino-americanos, outrossim, diante da conseguinte perda relativa de poder estadunidense frente os altos custos políticos e econômicos provenientes da ocupação militar do Afeganistão e do Iraque, a ordem unipolar centrada na hegemonia inabalável dos EUA passou a ser questionada. De fato, um mundo multipolar passou a se afigurar a partir do melhor delineamento das zonas de influência capitaneadas pela União Europeia na Europa Ocidental, pela Rússia na Ásia Central e pela China e Japão no sudeste e leste asiáticos, respectivamente. Parecia haver uma relativa redistribuição mundial de poder com a ascensão política e econômica de grandes países emergentes, a exemplo de Brasil, Índia, África do Sul e China.

Na economia internacional, frente às sucessivas crises financeiras do sudeste asiático em 1997 e da Rússia em 1998, em adição ao estouro da bolha especulativa de Nasdaq em 2000, esmaeceu-se a crença indelével na economia de mercado. Como resultado, em princípios do novo século, observou-se a reversão do processo de expansão da liberalização comercial no âmbito da OMC - claramente constatada na paralisação das negociações internacionais da Rodada de Doha - acompanhada do ressurgimento do nacionalismo e protecionismo econômicos nos países desenvolvidos, especialmente europeus (GUIMARÃES, S. P. 2006). Na América Latina, como diligentemente descrito por Bandeira

(2002), quase nenhuma nação passou incólume às consequências nefastas da crise financeira internacional que acabou por desnudar as fragilidades inerentes aos programas liberalizantes pró-mercado da década de 90. O desencantamento geral no subcontinente pelo modelo econômico neoliberal de desenvolvimento em acréscimo ao relativo afastamento geopolítico dos EUA na região se traduziram na ascensão de governos esquerdistas na Venezuela, Bolívia, Equador, Nicarágua, etc., bem como no “esvaziamento de poder” na América Latina, ensejando o surgimento de projetos de liderança regional capitaneados por Brasil e Venezuela (PECEQUILO, 2008).

A crise do *Currency Board* em 2001 na Argentina e a crise do Real em 1999 no Brasil, plasmadas no novo contexto regional e internacional descrito acima, provocaram mudanças nas estratégias de inserção internacional destes Estados. É justamente a finalidade deste capítulo verificar as características dos atuais paradigmas de política exterior de Argentina e Brasil que se conformaram a partir dessas transformações internas e externas na virada do século XX para o XXI.

4.1 CRISE ECONÔMICA DE 2001 E POLÍTICA EXTERNA EM TRANSIÇÃO NA ARGENTINA.

4.1.1 *Défault e ruptura do currency board*

Ainda que bastante limitado e efêmero, o Novo Paradigma de Relações Especiais implementado por Carlos Menem na Argentina logrou algum sucesso: o país recuperou, em parte, sua credibilidade internacional ao ser considerado, por exemplo, um caso bem sucedido entre as nações periféricas de estabilidade política e econômica. De fato, segundo Ferrari e Cunha (2008), pelo menos nos primeiros anos de funcionamento do Plano de Conversibilidade, um dos alicerces em que o paradigma se assentava, a economia argentina viveu um momento de crescimento econômico, numa média de 6,3% ao ano entre 1991 e 1998 (BANCO MUNDIAL, 2013), e inflação controlada, cujas taxas anuais haviam abaixado de 171,7% em 1991 para 0,9% em 1998 (CEPALSTAT, 2013)¹. Os bons resultados inclusive garantiram a reeleição de Menem em 1995. Porém, é importante frisar, como já mencionado no capítulo anterior, que boa parte desse crescimento e estabilidade foi financiada via poupança externa, principalmente através da atração de investimentos em carteira e

¹ Na verdade, outras variáveis também contribuíram para a retomada do crescimento do PIB argentino, dentre elas o reaproveitamento da capacidade ociosa no período pós crise da “década perdida”; a política monetária expansionista adotada pelos EUA que, além de tornar mais competitivas as taxas de juros e cambial argentinas, proveu liquidez internacional; a renegociação da dívida externa argentina por meio do Plano Brady ainda em 1992; o reequilíbrio nos valores dos termos de troca com o aumento do preço das commodities; e a valorização cambial da moeda brasileira com a implementação do Plano Real em 1994 (ENGE, L. 2004).

empréstimos estrangeiros. Tal dependência por capital externo, inclusive para garantir a paridade cambial peso-dólar, resultou na extrema vulnerabilidade da economia argentina à dinâmica da economia mundial. Deveras, para sustentar esse modelo, o governo argentino teve de manter taxas de juros elevadas que, além de inflar o endividamento do setor público, oneravam substancialmente a conta de juros e negativavam o saldo nas transações correntes. Da mesma forma, o câmbio valorizado servia de estímulo às importações e tornava os produtos argentinos menos competitivos no mercado internacional, o que dificultava a obtenção de superávits comerciais e concorria para desequilíbrios no balanço de pagamentos. Para financiar esses passivos, o governo tinha de incorrer em novos empréstimos e atrair maiores investimentos por meio de maiores acréscimos na taxa de juros.

Já em 1994, o modelo *currency board* revelou os primeiros sinais de insustentabilidade diante da crise financeira no México conhecida como “Crise Tequila”. Nesse momento, a desconfiança por parte dos principais credores internacionais quanto à solvência das economias emergentes espalhou-se pelos demais países latino-americanos, estancando o fluxo externo de capitais de modo a suscitar pressões especulativas nas economias da região.

Para fazer frente à redução da arrecadação tributária com a perda do monopólio estatal do sistema previdenciário a partir da criação do Fundo de Pensão Privada em 1994 e, sobretudo, assegurar ao mercado internacional sua capacidade de honrar seus compromissos financeiros, a fim de reavivar a entrada de recursos estrangeiros, o governo argentino adotou uma política fiscal e monetária contracionista, enxugando os gastos públicos (principalmente por meio do acréscimo de impostos e de cortes nos salários do funcionalismo público) e elevando ainda mais a taxa de juros (o que logicamente agravou a posição deficitária na conta transações correntes). Após a tomada dum empréstimo do FMI no valor aproximado de US\$ 11 bilhões (DAMIL, FRENKEL, RAPETI. 2005), o resultado foi a conformação dum quadro recessivo em 1995.

Em menos de três anos, quando a economia argentina ainda amargurava a ressaca do “Efeito Tequila”, três outras crises financeiras consecutivas engatilharam o desencadeamento de processos que viriam a por um fim ao regime de conversibilidade: a crise asiática em 1997, a crise russa em 1998 e a crise do real brasileiro em 1999. As duas primeiras aguçaram a desconfiança dos investidores internacionais, encetada com a crise mexicana, em relação aos riscos envolvidos com a aplicação de recursos em países emergentes, gerando novo estancamento do fluxo externo de capitais. Para piorar a situação, a liquidez internacional foi ainda mais restringida com a elevação da taxa de juros estadunidense no início de 1998. A

desvalorização do real, por sua vez, impactou drasticamente o equilíbrio da balança comercial argentina ao incrementar as importações deste país e lotar seu mercado nacional de produtos brasileiros que vieram a concorrer intensamente com a produção industrial argentina, gerando um forte abalo no setor produtivo². Outro agravante ao desempenho do comércio exterior do país platino foi a valorização do dólar, e, portanto, do peso, ante o euro e demais moedas europeias, eivando a competitividade dos produtos argentinos naquela região, aliada ao retorno da trajetória internacional de desvalorização das commodities(ENGE, 2004).

Novamente, a solução encontrada pelo governo argentino, em grande medida pressionado pelos consultores do FMI (DAMIL, FRENKEL, RAPETI. 2005), para debelar a fuga de capitais e conseguir novos financiamentos da dívida externa, foi a aplicação de políticas fiscais e monetárias contracionistas ainda mais rígidas, engendrando, uma vez mais, um quadro recessivo na economia nacional. Entre 1999 e 2001, a falta de credibilidade da Argentina perante os investidores internacionais tornou-se irreversível, a despeito de e em função das sucessivas operações de resgate realizadas pelo FMI³. Este, em troca da ajuda concedida, exigia a adoção de novas políticas ortodoxas que só faziam aprofundar o retraimento da economia. De fato, naquele momento, não só as obrigações financeiras internacionais cresciam e atingiam níveis alarmantes, como a capacidade do governo argentino em honrá-las revelava-se cada vez menos provável. Os dados a esse respeito são bastante elucidativos: a conta juros no balanço de pagamentos passou duma posição deficitária de US\$ 361 milhões em 1992 para uma média superior a US\$ 7 bilhões entre 1999 e 2001; a dívida externa total da Argentina, predominantemente pública (56% em 2001), saltou de US\$ 63 bilhões em 1992, equivalentes a 30% do PIB daquele ano, para US\$ 166,2 bilhões em 2001, equivalentes a 61,8% do PIB; durante todo período de 1992 a 2001, manteve-se o déficit em transações correntes, o qual, em 1999, atingiu o valor aproximado de US\$ 12 bilhões⁴; em 2001, as contas externas argentinas fecharam no negativo com a estarrecedora perda de US\$ 21,4 bilhões, que implicou na redução quase pela metade das

² Na verdade, a crise cambial brasileira igualmente contribuiu para eivar a confiança dos credores internacionais em relação à solvência dos países emergentes, notadamente Argentina, por ser país vizinho e altamente dependente do comércio exterior com o Brasil.

³ Segundo Ferrari e Cunha (2008), entre 1991 e 2001, foram firmados cinco acordos de resgate com o FMI: 1991, 1992, 1996, 1998 e 200-2001. No total, os montantes desembolsados pelo Fundo chegaram a US\$ 42 bilhões em valores correntes. Para um maior detalhamento sobre as tentativas de resgate da economia argentina, ver: DAMILL, M.; FRENKEL, R.; RAPETTI, M. 2005.

⁴ Enquanto isso, a conta financeira, que aufera o fluxo de capital externo, a partir de 1998, segue uma abrupta trajetória declinante culminando num saldo negativo de US\$ 15 bilhões em 2001 (CEPALSTAT, 2013).

reservas internacionais do país em apenas um ano⁵; e, para concluir a delicada conjuntura econômica da Argentina na virada do século, entre 1999 e 2002, o país malogrou um crescimento negativo do PIB numa taxa média de 5% anuais⁶ (BANCO MUNDIAL, 2013. CEPALSTAT, 2013).

Entre 2000 e 2001, a crise econômica argentina avançou inexoravelmente em direção a outras esferas nacionais, abrangendo aspectos políticos e sociais até se transformar numa crise institucional do Estado argentino em dezembro de 2001. De acordo com Santoro (2008), o sucessor de Menem, Fernando de la Rúa, assumiu a liderança da Casa Rosada em dezembro de 1999 com o compromisso de recuperar o equilíbrio macroeconômico, resolver os problemas sociais do país e combater a corrupção que havia se enquistado em setores do governo nos últimos anos. Entretanto, durante sua gestão, nenhum desses objetivos foi alcançado. Primeiro porque, apesar do respaldo eleitoral, De La Rúa não possuía sustentação política alguma, nem no congresso, nem entre seus próprios correligionários. Com efeito, para vencer o candidato da posição, o justicialista Eduarde Duhalde, na disputa eleitoral, Fernando de la Rúa, partidário da União Cívica Radical (UCR), teve de costurar uma ampla coligação política com diversos partidos de esquerda e dissidentes do peronismo reunidos na Frente País Solidário (Frepasso), constituindo assim a chamada Aliança pelo Trabalho, Justiça e Educação (Aliança). Acontece que não só De La Rúa era distante do grupo hegemônico da UCR, liderado pelo ex-presidente Raul Alfonsín, como também havia sérias divergências entre os integrantes da UCR e seus aliados da Frepasso.

Além disso, conforme Santoro (2008), a Aliança estava em minoria tanto na Câmara dos Deputados (39,7%) quanto no Senado (30,6%), o mesmo ocorrendo nos governos das províncias (29,2%). Diante de tamanha fragilidade política, qualquer tentativa de se implementar um plano ou estratégia nacional de reestruturação da economia revelava-se, se não impossível, uma tarefa bastante arduosa.

Da mesma forma que De La Rúa não possuía apoio político dentro do governo, nas ruas, o respaldo popular se esvaneceu na medida em que o então presidente, como pedido pelo FMI em troca da liberação de outro empréstimo para “blindar a economia argentina” (US\$ 39,7 bilhões), promovia medidas retracionistas e antipopulares: aumento da idade da aposentadoria das mulheres, revogação de leis trabalhistas, diminuição dos salários no serviço

⁵ As reservas internacionais baixaram de US\$ 25,1 bilhões em 2000 para US\$ 14,5 bilhões em 2001. (BANCO MUNDIAL, 2013)

⁶ Em 2002, o PIB argentino apresentou um crescimento negativo de 10,90% (BANCO MUNDIAL, 2013).

público e dos vencimentos da aposentadoria, etc (SANTORO, M.; 2008). A trajetória ascendente da taxa de desemprego, que em 2001 atingiu 18% da população, e declinante do valor do salário mínimo real (caindo de US\$ 101,10 em 2001 para US\$ 81,3 em 2002) associada ao aumento da linha de pobreza (14,91%), de indigência (8,27%)⁷ e da disparidade de renda (índice de gini 53,4)⁸, ensejaram a organização de movimentos sociais e a realização de inúmeras manifestações e protestos sociais.

Durante a gestão de De La Rúa, dois eventos em particular contribuíram sobremaneira para o acirramento da indignação popular: i) em consonância com José Torres, Santamarina e Cecilia Torres (2011), em meados de 2000, foi revelado um escândalo de corrupção que envolvia o vice-presidente argentino com o suborno de senadores da nação em troca de votos favoráveis à lei de Reforma Laboral, que buscava enxugar os gastos do governo a custa dos trabalhadores (esse acontecimento acabou levando à renúncia do vice-presidente); ii) diante do fracasso da tentativa de “blindagem” da economia argentina e de vários pacotes econômicos que se seguiram entre julho e dezembro de 2001, do crescimento acentuado do risco-país e da queda dos depósitos bancários em quase um terço (FERRARI e CUNHA, 2008), o governo instituiu o chamada “*corralito*”, que correspondia a medidas de restrição ao saque dos depósitos bancários e de proibição das transferências ao exterior com o fito de evitar uma possível corrida bancária para trocar pesos por dólares.

Depois de os EUA e o FMI deixaram a Argentina à própria sorte, suspendendo a liberação de novos recursos à nação platino, em finais de dezembro de 2001 estalou no país uma verdadeira convulsão social com saques e depredações, violentos protestos populares e intensa repressão policial que culminaram na morte de quatro pessoas e em dezenas de

⁷ Em 2002, esses índices atingiram as porcentagens 23% e 12,5%, respectivamente (BANCO MUNDIAL, 2013). Por índice de pobreza, entende-se à porcentagem da população nacional que vive com menos de US\$ 2,50 por dia. Índice de indigência refere-se à porcentagem da população nacional que vive com menos de US\$ 1,25 por dia. Os dados trazidos por Vadell (2006, p. 202) são ainda mais alarmantes. Segundo ele: “O impacto social das crises da segunda metade dos anos 90 foi dramático para a sociedade argentina. [...] O desemprego aberto superou, em 2002, 20% da população ativa, o PIB tinha declinado numa taxa anual de 16,3% durante o primeiro trimestre de 2002, o que representou um recorde. Os salários reais abaixaram 18% durante o decorrer desse ano. As taxas de pobreza e de indigência chegaram a níveis nunca antes vistos: os dados do governo indicam que 53% dos argentinos viviam abaixo da linha de pobreza, sendo 25% da população indigente (necessidades básicas não satisfeitas). Entre 1998 e 2002, elevou-se a pobreza extrema em 223% na Argentina. Um fato único num espaço de tempo tão reduzido. Em 2001, a participação dos trabalhadores no PIB caiu ao nível mais baixo da história argentina.

⁸ Para se ter uma ideia, em 1992 o índice de gini era de apenas 45,5 (BANCO MUNDIAL, 2013). Realmente, como bem observado por Ferrari e Cunha (2008), para uma sociedade desacostumada a viver com tamanhas disparidades, esse panorama socioeconômico parece bastante desolador.

feridos⁹. Impedido de sair pelo portão de entrada da Casa Rosada, que havia sido cercada por diversos grupos de manifestantes (entre eles os *cacerolazos*, *bocinazos* e *piqueteos*), Fernando de la Rúa abdicou de seu cargo tendo de fugir do palácio presidencial num helicóptero. Instaurava-se a crise político-institucional do Estado argentino: em doze dias, a Argentina teve cinco presidentes. O peronista Adolfo Rodríguez Saá, que sucedeu o então presidente interino após a queda de De La Rúa, Ramón Puerta, declarou a moratória da dívida externa argentina em função da escassez de reservas. Na prática, isso significou o calote de US\$ 61,8 bilhões em títulos públicos e US\$ 8 bilhões em outras obrigações financeiras, gerando enormes prejuízos a investidores nacionais e estrangeiros. (DAMILL, FRENKEL, RAPETTI. 2005) No dia um de janeiro de 2002, Eduardo Duhalde assumiu a presidência e, cinco dias depois, com o apoio do congresso, pôs fim ao regime da conversibilidade, realizando assim a “pesificação da economia” que resultou na falência de bancos e empresas tanto nacionais quanto internacionais e cujos desdobramentos socavaram ainda mais o desempenho da economia nacional. No que se refere à política externa, Duhalde enterrava junto com o *currency board* os últimos resquícios do Novo Paradigma de Relações Especiais¹⁰.

4.1.2 Política Externa da Crise

Em conformidade a Eissa (2011), a política externa do governo de De La Rúa manteve as premissas centrais do Novo Paradigma de Relações Especiais: de fato, neste momento, o apoio dos EUA era fundamental para o estabelecimento de negociações com o FMI e demais credores internacionais. Nesse sentido, Fernando de la Rúa sinalizou a vontade do Estado argentino em participar do projeto ALCA, apoiou firmemente o governo estadunidense quando do atentado terrorista de onze de setembro de 2001, aliando-se às propostas do Departamento de Estado nas votações da ONU, bem como endossou a posição dos EUA, nesta organização, de condenação à Cuba pela violação de direitos humanos.

Porém, já se observavam nessa época algumas mudanças em relação à política exterior de Menem ao se rebaixar o grau de “relações carnis” para “relações maduras” com os Estados Unidos, ao se buscar a cooperação bilateral com o Brasil, e ao se reaproximar dos

⁹ O desgosto e a descrença do povo argentino com a representação política eram tão grandes que, durante as manifestações sociais, pedia-se que a classe política simplesmente deixasse o país, já que todos os líderes e partidos políticos eram iguais: corruptos e incapazes de administrar devidamente a coisa pública. Não a toa que a frase de protesto que mais marcou a crise político-institucional na Argentina foi: “Que se vayan todos!”.

¹⁰ Para uma narração mais detalhada dos fatos que assinalaram esse delicado período da política argentina, consultar: ENGE, Leonardo de A. C. (2004) e SANTORO, Maurício. (2008)

demais países latino-americanos, especialmente do Mercosul¹¹ (EISSA, S. 2011). Na ocasião da I Cúpula de Presidentes da América do Sul em 2000, o presidente argentino condenou o Plano Colômbia, patrocinado pelos EUA, e defendeu a não intervenção no conflito colombiano (SANTORO, M. 2008). Na questão das Malvinas, De La Rúa abandonou a postura consensiosa e retomou a disputa não tão amistosa pela soberania da ilha com o Reino Unido na Assembleia Geral da ONU.

A despeito dessa rematização da política externa de Menem, quem realmente iniciou um processo de transformação de paradigmas foi Eduardo Duhalde, sendo o término do regime de conversibilidade e a “pesificação” da economia apenas o início deste processo. Com efeito, durante seu governo, Duhalde buscou resgatar os princípios da Terceira Posição, doutrina e prática das relações externas idealizadas por Perón durante a Guerra Fria que caracterizou o paradigma globalista ou desenvolvimentista da política exterior argentina (até este ser totalmente substituído pelo Novo Paradigma de Relações Especiais, como visto no capítulo anterior).

Em termos econômicos, de acordo com Candeas (2011), Duhalde priorizou os interesses urbano-industriais em detrimento dos interesses agropecuários do interior. Estabelecia-se assim uma aliança com o setor produtivo nacional, tanto com os setores empresariais quanto sindicais, rompendo-se com o *establishment* financeiro que predominava no governo de Menem.

Em relação à política exterior propriamente dita, em consonância a Torres (2011), Eduardo Duhalde reintroduziu um conteúdo político à inserção internacional da Argentina, atenuando o teor economicista impresso por Menem. Destarte, em sua gestão, Duhalde procurou recuperar a autonomia externa do Estado argentino frente os Estados Unidos. De acordo com Correa (2011), para indicar esse novo momento da política externa argentina, o então chanceler Carlos Ruckauf teria substituído a expressão “relações carnais” com os EUA por “relações poligâmicas”. De fato, uma das formas pensadas pela diplomacia argentina para se alcançar a autonomia foi universalizar as relações exteriores do país, aproximando-se das nações europeias (nomeadamente a Espanha), africanas e asiáticas, assim como, sobretudo, estreitando os laços com os países sul-americanos, Brasil e Chile em particular. Foi assim que, quando da tentativa de golpe de Estado contra Chávez em 2002, Duhalde deu apoio, em

¹¹ Entretanto, também é verdade que, durante o governo de De La Rúa, a Argentina teve suas relações com os países mercosulinos bastante desgastadas, especialmente com o Brasil, em virtude de adotar medidas comerciais que desrespeitavam os acordos do Mercosul, como por exemplo, o aumento da tarifa de bens de consumo a 35%, máximo permitido pela OMC, ou a concessão de benefícios tributários a exportadores nacionais. (SANTORO, M. 2008)

coordenação com as demais nações latino-americanas reunidas no Grupo do Rio, à preservação da democracia na Venezuela por meio da manutenção do governo chavista (SANTORO, M. 2008). Foi assim também que, pouco depois do acordo com o FMI em 2003, o presidente argentino decidiu abandonar a postura de condenação à Cuba nas Nações Unidas (SILVA, V. L. C. 2011). Igualmente no ano de 2003, Duhalde se posicionou contra à invasão militar do Iraque, não obstante Argentina ser considerada uma aliada extra OTAN dos EUA.

No entanto, o objetivo precípua da política externa de Duhalde foi recuperar a credibilidade e promover a reinserção internacional da Argentina, que havia sido marginalizada do sistema internacional depois da declaração da moratória em 2001. Com efeito, conforme Candeas (2011, p. 231), “o *défault*, a crise política e social e a desvalorização mergulharam a Argentina num período de ostracismo comparado ao da Guerra das Malvinas. A Argentina viria a ser ‘pária’ internacional”. Assim sendo, para lograr o objetivo de reinserir a Argentina no sistema financeiro internacional, Duhalde concentrou seus esforços na reestruturação da dívida externa através de tratativas com o FMI. Para tanto, buscou o apoio fundamental dos países do entorno regional - procurando estabelecer uma relação estratégica com o Brasil - e, principalmente, do governo estadunidense. Portanto, apesar do desejo de se tornar mais autônoma em relação aos EUA, a diplomacia argentina teve de adotar uma postura pragmática. Por isso, antes do estabelecimento do acordo com o FMI, em resposta às pressões estadunidenses, Duhalde apoiou em 2002 (retirando o apoio mais tarde como descrito acima) a resolução que condenava Cuba por violações dos direitos humanos (SILVA, V. L. C. 2011).

Não obstante a negociação da dívida externa não ter avançado durante o seu governo, Duhalde conseguiu firmar um acordo com o FMI em 2003 em troca da adoção de medidas controversas que estipulavam cortes fiscais nas províncias assim como drásticas mudanças nas leis de falência e subvenção financeira que facilitavam a aquisição de empresas argentinas por credores internacionais (SANTORO, M. 2008)¹².

O governo de Eduardo Duhalde teve curta duração, principalmente porque lhe faltou capacidade em lidar com os movimentos sociais que seguiram fortemente atuantes, mais ainda quando a repressão policial foi responsável pela morte de dois manifestantes *piqueteros* (SANTORO, M. 2008). De fato, em função da instabilidade político-social, Duhalde teve de

¹² Consoante Eissa (2011), além de facilitar a aquisição de empresas argentinas por credores internacionais, as alterações legislativas implementadas permitiam a impunidade dos diretores dos bancos que foram coniventes à fuga de capitais durante 2001.

antecipar o fim de sua gestão em seis meses, quando então assumiu o peronista Néstor Kirchner em meados de 2003.

4.2. CRISE CAMBIAL DE 1999 E POLÍTICA EXTERNA EM TRANSIÇÃO NO BRASIL

Consoante Enge (2004), de igual modo que com o Plano de Conversibilidade na Argentina, os primeiros resultados do Plano Real no Brasil foram bastante animadores, sendo expressos na queda abrupta da inflação ao lado de significativo crescimento econômico: na primeira gestão de FHC, a taxa de inflação decaiu dos alarmantes 2.105,6% a.a. em 1994 para 6,9 a.a. em 1997; nesse mesmo período, a média anual do crescimento do PIB foi de 4% (CEPALSTAT). Assim como ocorrera com Menem, a melhora no desempenho da economia nacional rendeu à FHC sua reeleição em 1998. Entretanto, como já discutido nos capítulos anteriores, o modelo econômico implantado por Collor e consubstanciado no governo de Cardoso, engendrava consigo elevada vulnerabilidade externa¹³, porquanto dependia da entrada de recursos externos para manutenção da âncora cambial bem assim para o fomento do investimento produtivo na economia nacional¹⁴. Essa dependência financeira deixava o país deveras exposto aos choques externos na economia internacional. Conforme Enge (2004), num primeiro momento, os desequilíbrios verificados na balança comercial em virtude do câmbio sobrevalorizado puderam ser compensados pela maciça entrada de capital estrangeiro. No entanto, com a ocorrência de duas crises cambiais em dois anos seguidos acabou por solapar a estabilidade macroeconômica brasileira após o estalo da crise do real em 1999.

Da mesma forma como ocorrera na Argentina, o desencanto com o modelo neoliberal no Brasil, desencadeado pela crise cambial em 1999, também contribuiu para a reorientação da política externa brasileira ainda em meados do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (PECEQUILO, C. S. 2010). Com efeito, de acordo com Enge (2004), a crise do Plano Real, à semelhança da crise do Plano de Conversibilidade, corresponde à história de outras três crises: a mexicana (1994), a asiática (1997) e a russa (1998). Como já foi revelado

¹³ Assim como na Argentina, o câmbio sobrevalorizado no Brasil exercia grande pressão sobre o saldo da balança comercial ao baratear e estimular as importações e diminuir a competitividade das exportações. Por sua vez, a elevada taxa de juros, então principal instrumento utilizado para atrair os recursos externos necessários para a manutenção do regime de bandas cambiais, aumentava os valores das remessas de lucros e dividendos, encarecia a conta juros e, assim, contribuía sobremaneira para o endividamento externo do país, o que, em seu turno, fazia aumentar o risco-país.

¹⁴ Embora essa tenha sido a intenção inicial, ou seja, promover o investimento produtivo via poupança externa, na verdade, os recursos externos foram direcionados em boa medida para o financiamento do consumo. (ENGE, L. A. C. 2004).

acima, essas três crises financeiras internacionais provocaram o estancamento do fluxo externo de capital nos países emergentes, produzindo, assim, desequilíbrios em suas contas externas de modo a acentuar sua vulnerabilidade exterior. Destarte, no Brasil, o aumento do risco-país e a compensação de prejuízos pelos investidores internacionais levaram à fuga de capitais, ao crescimento do déficit em transações correntes¹⁵ e à diminuição das reservas internacionais¹⁶, obrigando o governo brasileiro a adotar medidas emergenciais - algumas bastante parecidas àquelas tomadas pelo governo argentino no mesmo período - dentre as quais se destacam: alargamento da banda cambial, de modo a se permitirem pequenas desvalorizações cambiais com o intuito de estimular as exportações; elevação de alíquotas e estabelecimento de quotas para importação; políticas fiscais e monetárias contracionistas, estribadas em cortes das despesas públicas e do investimento, elevação da taxa de juros e aprofundamento da abertura financeira com a redução da tributação sobre a entrada de capitais estrangeiros, visando-se, assim, tornar a economia brasileira mais atrativa e confiável aos olhos dos investidores internacionais (ENGE, L. A. C. 2004). Esse conjunto de medidas revelou-se apenas um paliativo: embora em curto prazo (crise mexicana e crise asiática) tenha conseguido reverter a fuga de capitais, a médio prazo contribuiu para acentuar a fragilidade financeira brasileira ao reduzir o crescimento econômico do país e aumentar o endividamento externo¹⁷.

Em 1998, antes que a economia brasileira pudesse se recuperar dos efeitos deletérios oriundos da crise asiática, o *default* russo implicou nova fuga de capitais no Brasil, fazendo com que as reservas internacionais deste país perdessem mais de US\$ 30 bilhões em apenas três meses (ENGE, L. A. C. 2004). As circunstâncias adversas, plasmadas em níveis insignificantes de crescimento econômico¹⁸ ao lado de taxas de desemprego preocupantes¹⁹, obrigaram o Brasil, ao final deste ano, a recorrer a um empréstimo no FMI no valor de R\$

¹⁵ Entre 1994 e 1999, o saldo negativo nas transações correntes brasileiras saltou de US\$ 1,81 bilhões para US\$ 25,33 bilhões. (CEPALSTAT, 2013)

¹⁶ De 1996 a 1999, as reservas internacionais brasileiras seguiram uma tendência declinante, despencando de US\$ 59,685 bilhões no primeiro ano para US\$ 36,342 bilhões no último. Ou seja, um decréscimo aproximadamente de 39% em 4 anos. (BANCO MUNDIAL, 2013)

¹⁷ Entre 1994 e 1999, a dívida externa brasileira em relação ao PIB saltou de 25,8% para 38,4%. (CEPALSTAT, 2013).

¹⁸ Em 1998 e 1999, o PIB brasileiro praticamente estagnou, crescendo nesses anos 0% e 0,3%, respectivamente. (BANCO MUNDIAL, 2013)

¹⁹ A taxa média anual de desemprego entre 1998 e 1999 foi de 7,6%, ao passo que nos anos anteriores não passava de 5,5% (CEPALSTAT, 2013).

41,5 bilhões, sob as condições de maiores esforços fiscais e reformas liberalizantes. Porém, nem este acordo com o Fundo nem as políticas fiscais e monetárias descritas acima foram suficientes para conter o ataque especulativo à moeda brasileira e preservar o regime de bandas cambiais implementado com Plano Real. De fato, em janeiro de 1999, com a desvalorização de 64% da moeda brasileira, o Brasil passou a adotar o câmbio flutuante.

Os resultados previstos oriundos da mudança de regime cambial eram desalentadores: deterioração do patrimônio do capital nacional, queda de consumo e do investimento, falências de empresas e liquidação bancária, pressão inflacionário em razão da perda da âncora cambial e do aumento das exportações, etc. Contudo, de acordo com Gremaud, Vasconcellos e Toneto (2007), no Brasil, a mudança cambial não provocou tal processo disruptivo. E isso em boa medida devido à prévia intervenção estatal que amorteceu o impacto da desvalorização cambial sobre os agentes econômicos privados através do endividamento público²⁰. Para evitar que a pressão cambial se transformasse em processo inflacionário, adotou-se uma política monetária bastante rígida e restritiva, por intermédio da criação do sistema de Metas de Inflação gerido pelo Banco Central sob o comando do Conselho Monetário Nacional, pelo qual a inflação passou a ser controlada principalmente a partir de elevadas taxas de juros para restringir a demanda. (GREMAUD; VASCONCELLOS; TONETO, 2007). Por último, após a crise de 1999, o governo brasileiro reforçou seu compromisso celado com o FMI de promover superávits primários suficientes para garantir o pagamento dos serviços da dívida pública e, assim, poder fazer uso da taxa de juros como política de controle da inflação. Novamente, embora em curto prazo se tenha logrado estabilizar a economia, a elevada taxa de juros acompanhada de rígida restrição fiscal contribuíram para o incremento da dívida pública e estagnação do crescimento econômico nos anos subsequentes²¹.

²⁰ Segundo Gremaud, Vasconcellos e Toneto (2007), antes da desvalorização do real em 1999, o governo brasileiro proveu proteção cambial ao setor privado através de operações de hedge, nas quais os agentes econômicos trocaram seus ativos na moeda ameaçada de hiperdesvalorização (real) por moeda estrangeira (dólar) ou outros ativos a ela atrelados. Para os autores, essas operações foram feitas por meio da venda antecipada de moeda estrangeira (com valores bem inferiores àqueles que seriam verificados após a desvalorização) e pela alteração na composição da dívida pública por tipo de indexador, cambiando títulos prefixados por títulos posfixados (ao *over*) ou títulos indexados à própria taxa de câmbio.

²¹ Entre 1999 e 2002, isto é, segunda gestão presidencial de Fernando Henrique Cardoso, a dívida do setor público em relação ao PIB cresceu de 38,3% para 60,4% (CEPALSTAT, 2013). De acordo com Fonseca, Cunha e Bichara (2012), em 2002, sozinho o valor dos juros nominais sobre a dívida alcançava 8% do PIB. Enquanto isso, nesse mesmo período, a média anual do crescimento econômico foi de apenas 2,15% (BANCO MUNDIAL, 2013).

Enfim, conquanto tenha gerado significativos prejuízos econômicos ao Brasil precipuamente na forma do elevado endividamento público e do decréscimo da taxa de crescimento do produto, a crise cambial de 99 não produziu tantos efeitos deletérios em termos de recessão econômica, desemprego, aumento da pobreza, convulsão social e instabilidade política, nem obrigou o governo brasileiro a declarar moratória da dívida externa como aconteceu na Argentina²². Argumenta-se aqui que essa diferença se deu em virtude: i) do maior volume de reservas internacionais no Brasil, que permitiu ao governo brasileiro melhor manejo dos efeitos causados pelo estancamento da liquidez internacional; ii) do regime cambial semi-fixo (de bandas) adotado no Brasil, o qual, diferentemente do regime de câmbio fixo na Argentina (*currency board*), não engessou a política cambial brasileira, possibilitando maior margem de ação frente o influxo externo de capitais; iii) o Plano Real não promoveu a dolarização da economia nacional, como o fez o Plano de Conversibilidade, fato que amorteceu (ao lado do crescente endividamento público) o impacto da desvalorização do real no setor privado da economia, evitando assim um quadro generalizado de recessão econômica; iv) o Brasil não perseguiu por tanto tempo quanto a Argentina a sobrevalorização da moeda nacional frente os constantes ataques especulativos, poupando desse modo maiores esforços fiscais na forma de políticas contracionistas e incremento da dívida externa a fim de manter a âncora cambial.

Todavia, parece não haver dúvidas de que a crise do real em 1999, num contexto de crises cambiais na América Latina, contribuiu para que os dirigentes políticos brasileiros, nomeadamente o presidente Fernando Henrique Cardoso, mudassem de percepção quanto à verdadeira disposição das nações ricas em cooperar para a estabilidade e o desenvolvimento econômicos dos países emergentes. De fato, conforme Cervo e Clodoaldo (2010), durante a crise cambial, a diplomacia de FHC cobrou dos dirigentes do G7 as medidas prometidas pelo grupo de controle e salvaguardas para os efeitos predatórios dos capitais especulativos, de modo a criar regras estáveis e justas para a regulamentação das finanças internacionais. Não obstante essa reivindicação, consoante os autores, pouco ou quase nada foi feito nesse sentido.

De igual modo, outros processos internacionais incentivaram a reorientação da política externa brasileira nesse período. De acordo com Cervo e Clodoaldo (2010), muito embora

²² Consoante Pecequillo (2008, p. 141), os efeitos advindos das crises cambiais que atingiram os países latino-americanos no final dos anos 90 variaram em intensidade conforme o grau de liberalização (“normalização”) impresso. Desse modo: “Argentina, México, Bolívia, Equador, dentre os mais alinhados, sofreram a exacerbação de problemas sociais e econômicos, culminando em fragmentação política e rupturas institucionais. Países como o Brasil que matizaram a agenda neoliberal passaram por dificuldades (estagnação, desemprego), mas sem quebra da ordem vigente”.

tenha aderido voluntariosamente a uma série de regimes internacionais na década de 90, particularmente ao firmar o Acordo TRIPS em 1994 e promulgar a Lei de Patentes nacional em 1996, o Brasil seguiu sendo acusado de não respeitar esse direito pelos países desenvolvidos, nomeadamente pelos EUA, que ameaçavam acionar a arbitragem da OMC para solucionar a questão. Tais denúncias logo se revestiram de práticas comerciais protecionistas na forma de barreiras fitossanitárias, cláusulas trabalhistas e apelos ambientalistas. Um exemplo emblemático dessas práticas ocorreu na ocasião do fracasso da Rodada do Milênio de negociações comerciais, ocorrida em Seattle, ainda em 1999: nesse evento, conforme Pecequilo (2010), os países emergentes foram largamente criticados por auferirem ganhos de competitividade a custa do desrespeito aos padrões ambientalistas e trabalhistas de produção.

Enfim, a tendência verificada nas negociações multilaterais de comércio no âmbito da OMC foi a de que, a despeito de os países sulinos, em especial os latino-americanos, terem promovido ampla abertura de sua economia aos produtos industrializados do norte, o inverso não ocorreu, isto é, não houve reciprocidade por parte dos países desenvolvidos, uma vez que estes seguiram impondo barreiras aos produtos primários dos países agroexportadores²³. Deveras, em muitas ocasiões, as negociações comerciais na OMC pareceram tender muito mais aos interesses dos países centrais do que a favor dos emergentes. Nesse sentido:

quando os litígios de comércio, particularmente os processos antidumping, eram levados aos mecanismos de solução de controvérsias da OMC, os julgamentos padeciam de vício político e davam ganho de causa aos ricos. Desde a criação da OMC, em 1995, até 2000, 90% dos julgamentos foram favoráveis aos ricos. Em poucos deles, o Brasil levou vantagem [...] (CERVO; CLODOALDO, 2010, p. 473).

As dificuldades que obliteravam o comércio exterior brasileiro se reproduziam em nível regional. No âmbito da ALCA, a partir do segundo mandato de FHC, o Brasil passou a adotar uma postura mais reticente em relação ao projeto de liberalização comercial no hemisfério, de sorte a retardar as negociações multilaterais como resposta às constantes barreiras estadunidenses impostas às exportações brasileiras de produtos primários e manufaturadas (e.g. laranja e algodão, e suco de laranja). Também houve atritos com o Canadá. Após o imbróglio na OMC envolvendo as empresas fabricantes de aviões Embraer,

²³ Consoante Pecequilo (2010, p. 139), “Since the creation of the WTO in 1995 and its First Ministerial Meeting, in Singapore, a clear pattern of talks emerged after the General Agreement on Trade and Tariffs Uruguay Round (GATT) represented by developed nations’ lack of compromise in discussing agricultural issues (also supported by the Peace Clause, that imposed restrictions on agricultural panels till 2003), added to new pressures on developing countries to open their services markets. There was relative frustration since many nations such as Brazil, at the height of its alignment agenda, opened their markets for industrial good and were still unable to sell their agricultural products due to tariffary and non-tariffary barriers, subsidies and protectionism from the North.”

brasileira, e Bombardie, canadense, em 2001, o Canadá suspendeu a importação de carne brasileira, alegando razões fitossanitárias que acusavam estar o produto brasileiro contaminado com a chamada doença da vaca louca, sem, no entanto, haver sido noticiado caso algum de contaminação no Brasil. O episódio gerou grande desconforto entre os produtores de carne brasileiros e, sobretudo, para a diplomacia brasileira, que considerou a questão de séria relevância para as relações exteriores entre Brasil e Canadá. Assim, conquanto a União Europeia de igual modo não abrisse mão dos subsídios agrícolas, o governo brasileiro decidiu investir na negociação de acordos comerciais com o bloco, objetivando, com isso, aumentar seu poder de barganha frente os EUA e, dessa sorte, atenuar sua relação de dependência para com os mesmos (BANDEIRA, L. A. M. 2005).

Segundo Pecequilo (2010), outra variável que contribuiu para a reorientação da política externa brasileira em meados da segunda gestão de FHC foi a política de segurança dos EUA sinalizada ainda no governo Clinton com o Plano Colômbia, mas que atingiu expressão máxima a partir da elaboração da Doutrina Bush, após os ataques terroristas de 11 de setembro. A partir desse momento, a política externa dos Estados Unidos assumiu uma postura unilateral e pouco cooperativa, colocando a segurança nacional como assunto central e dominante de sua agenda externa. O foco de atenção foi direcionado sobremaneira aos países do Oriente Médio, Golfo Pérsico e leste asiático. Para a América Latina, esse movimento da política externa estadunidense significou, por um lado, a marginalização de projetos de cooperação e assistência econômica para a região (na verdade, as negociações nesse sentido ficaram restritas à ALCA), e, por outro lado, o recrudescimento da securitização da região expresso na ampliação do Plano Colômbia de combate ao “narcoterrorismo” perpetrado pelas FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia), estudando-se para tanto a possibilidade de instalação de bases militares dos EUA na região; bem como na classificação da Tríplice Fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai como região fonte de ameaça, onde então estariam concentradas atividades ilícitas tidas ou como terroristas ou como crime organizado. Conforme Pecequilo (2010), essa ingerência estadunidense teria causado grande desconforto à diplomacia de FHC, a qual, como resposta, teria se recusado a definir as FARC como grupo terrorista bem assim reconhecer a Tríplice Aliança como região de instabilidade política.

De fato, consoante Bandeira (2005), o descontentamento brasileiro em relação ao unilateralismo da política externa do presidente Bush também se verificou em diversas outras ocasiões: quando os EUA se recusaram a ratificar o Protocolo de Kyoto, quando denunciaram o Tratado Anti-Míssil Balístico, quando retiraram a adesão ao Tratado do Tribunal Penal

Internacional, ou quando intensificaram as pressões sobre outros países para conferir imunidade jurídica aos cidadãos estadunidenses em solo estrangeiro.

Assim pois, esse conjunto de constrangimentos²⁴ incentivou a transformação da política externa brasileira ainda no segundo governo de FHC. Segundo Silva (2010, p. 19),

No segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, a política externa brasileira sofreu uma nova correção de rumos, mostrando o esgotamento da matriz neoliberal, em especial após a crise financeira de 1999, que denunciou a vulnerabilidade externa do país. Mas outros acontecimentos também estavam articulados, como o fracasso da Reunião de Seattle, o esvaziamento da ONU e o unilateralismo norte-americano, a securitização da agenda internacional pós-11 de Setembro de 2001 e as sucessivas crises financeiras e volatilidade, bem como o protecionismo econômico.

Diante disso, a diplomacia de Cardoso passou a ter outro entendimento sobre a dinâmica do processo de globalização. Abandonou-se, portanto, a visão um tanto quanto otimista, porém dita pragmática, sobre a possibilidade em se obter benefícios dos países centrais a partir do alinhamento político-econômico e do estabelecimento de parcerias estratégicas com os mesmos, e forjou-se em seu lugar o conceito de globalização assimétrica, no qual se reconhecia que, sem o devido controle, o processo crescente de internacionalização econômica e financeira poderia implicar ganhos desiguais entre países ricos e periféricos, acentuando a fragilidade dos últimos ao passo que os primeiros saíam fortalecidos. Assumia-se, pois, uma postura mais crítica em relação à estruturação do sistema internacional²⁵ (SILVA, A. L. R. da. 2010).

Fruto da reorientação da estratégia de inserção internacional, o Brasil passou a conferir mais importância ao entorno regional como alternativa às relações norte-sul. Nesse sentido, nos últimos anos de seu governo, FHC procurou revitalizar o MERCOSUL. Depauperado diante das crises cambiais que varreram o subcontinente, bem como promover a integração regional do subcontinente sul-americano por meio do lançamento, na ocasião da primeira reunião de cúpula dos países da América do Sul ocorrido em Brasília no ano 2000, do projeto

²⁴ Sem falar no baixo retorno em termos de benefícios concretos ao Brasil da política de alinhamento às grandes nações (PECEQUILO, 2008).

²⁵ Consoante Silva (2010), “Embora sem retomar o discurso terceiro-mundista, ocorreu um empenho da política externa em recuperar a idéia de que o sistema mundial está condicionado por assimetrias que conduzem a uma distribuição desigual de poder, em especial nas negociações comerciais.

IIRSA²⁶ (Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana), que almeja justamente aperfeiçoar a integração energética, de transporte e de comunicação da região²⁷.

Destarte, nos últimos anos do governo de FHC, a política externa brasileira adentrou num processo transformativo que, de acordo com Cervo (2003), desembocaria no paradigma do Estado Logístico brasileiro. Pecequilo (2010, p. 135) parece concordar com a ideia de que nesse momento a inserção internacional brasileira passava por uma mudança:

In 1999, still during Fernando Henrique Cardoso's (FHC) administration (1995/2002) and the last couple of years of Bill Clinton's (1993/2000) Presidency and the beginning of George W. Bush's term (2001/2008), the Brazilian nation had slowly begin to adjust its agenda of foreign policy. This adjustment was symbolized by "asymmetric globalization" and projects of regional integration in South America. These policies were a break from the pattern of alignment that prevailed in the previous decade.

Entretanto, como se verá nos capítulos seguintes, essa transformação de paradigmas na política externa brasileira não foi tão abrupta como aconteceu na Argentina. E isso em grande monta em virtude da magnitude alcançada pela crise econômica institucional deste Estado em 2001.

²⁶ De acordo com Bernal-Meza (2008), a IIRSA teria sido o primeiro passo da diplomacia brasileira no sentido de delimitar o continente sul-americano, e não mais toda a América Latina, como a plataforma regional para a projeção internacional do Brasil.

²⁷ A esse respeito, assim se refere Pecequilo (2010, p. 136): "In the last year of FHC's government, a division that would gain significant ideological weight in the next administration of Luis Inacio Lula da Silva was to begin. This group viewed South American integration, asymmetric globalization and new partnerships in the South as a break in the nation's commitment towards modernization and the First World (i.e alignment)".

5. CONSOLIDAÇÃO DOS PARADIGMAS *OMNIBALANCING* E DO ESTADO LOGÍSTICO

No capítulo anterior, viu-se que a crise econômica-institucional de 2001 na Argentina, e a crise cambial de 1999, no Brasil, atreladas a um contexto internacional multipolar e mais competitivo, impactaram sobremaneira as políticas externas de ambos os países, levando-os a reorientar suas estratégias de inserção internacional. Neste capítulo e no capítulo 6, os efeitos desses condicionantes serão melhor retratados a partir da descrição dos paradigmas *Omnibalancing* e do Estado Logístico, que se consolidaram no governo de Néstor Kirchner e Cristina Fernández na Argentina, e no governo de Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil, respectivamente. Nesses capítulos, a hipótese de pesquisa também será testada, qual seja, a de que a diferença de inserção internacional entre Argentina e Brasil nos anos 2000 poder ser explicada pelos distintos paradigmas de política exterior que caracterizaram a história das relações internacionais destes países entre 2003 e 2010.

5.1 POLÍTICA EXTERNA DE KIRCHNER E FERNÁNDEZ (2003-2010)

Nas eleições presidenciais do dia 25 de maio de 2003, Kirchner foi eleito com o menor percentual de votos da história do país (22,2%)²⁸. Assim, segundo Santoro (2008) e Candeas (2010), diante dum contexto bastante problemático assinalado pelos efeitos da crise econômica (recessão), pela fragmentação política (incidente dentro da própria base partidária do então presidente) e pela frágil coesão social, a gestão de Néstor Kirchner²⁹, especialmente seus dois primeiros anos³⁰, foi marcada por luta constante pela liderança, legitimidade e autoridade políticas.

²⁸ No processo eleitoral de 2003, o partido justicialista se fragmentou e lançou três diferentes candidaturas à presidência: Néstor Kirchner, Carlos Menem e Adolfo Rodríguez Saá. Menem saiu vitorioso no primeiro turno com 24% dos votos. Entretanto, como as pesquisas de opinião refletiam uma enorme rejeição popular ao ex-presidente, indicando uma vitória contundente de Kirchner no segundo turno (entre 65% e 78%), Menem acabou desistindo da candidatura a fim de evitar maior desgaste político (SANTORO, M. 2008).

²⁹ Sobre esse contexto assim se pronuncia Palermo (2010, p. 2), “en cierto sentido las condiciones de la llegada de Kirchner a la Presidencia no podrían haber sido peores. Los terribles efectos de la crisis económica del 2001 todavía se hacían sentir en la pobreza y en el desempleo elevadísimos. La crisis política no era menor: el fantasma de la ingobernabilidad reinaba en las calles y los partidos políticos parecían arrasados por el descontento popular (inclusive el peronismo, que había conservado su caudal electoral, se encontraba dividido en varios fragmentos).”

³⁰ Todavia, como bem lembrado por Vicente (2010), ainda que os efeitos econômicos, políticos e sociais da crise de 2001 ainda se fizessem sentir no condicionamento do governo Kirchner, na verdade, quando este assumiu a presidência em 2003, a economia nacional já dava alguns sinais de recuperação graças às medidas tomadas no governo de Saá e Duhalde, nomeadamente, a declaração da moratória e a pesificação da economia. Em outras palavras, no momento em que Néstor sobe ao poder, o pior da crise já havia passado. De acordo com Damill, Frenkel e Rapetti (2005), o alívio nas contas externas oriundo da suspensão do pagamento dos serviços e do juros da dívida atrelado à recuperação dos instrumentos de política macroeconômica antes engessados com o

Para lograr esse objetivo, uma série de medidas de grande impacto político e de forte apelo popular foram adotadas, merecendo ser nomeadas: i) a renovação da Corte Suprema de Justiça, removendo os juizes dos anos menemistas intitulados “*mayoría automática*” por votarem incondicionalmente com o governo durante a década de 90, prejudicando assim a imagem de imparcialidade e independência do terceiro poder. Em seu lugar, teriam sido introduzidos juizes de renomada competência e intocáveis credencias profissionais sugeridos pela Presidência e aprovados pelo parlamento. (VICENTE, P. 2010); ii) com a reforma do judiciário, Kirchner conseguiu colocar em prática uma política voltada ao resgate da verdade e de defesa dos direitos humanos através da revogação das leis do “Ponto Final” e da “Obediência Devida”, que permitiu a anulação de indultos e a reabertura de casos de tortura e violação aos direitos humanos; iii) a reconstrução do pacto social de modo a conter a convulsão popular que assinalara os governos pós-crise, por meio, entre outras medidas, da reintrodução de convenções coletivas de trabalho no procedimento regular de negociação dos salários, possibilitando, assim, a recomposição da renda dos trabalhadores. Além disso, Néstor Kirchner reforçou os planos de ajuda social implantados na gestão de Duhalde, e, principalmente, criou vínculos até mesmo institucionais com os movimentos sociais dos trabalhadores (Central de Trabajadores Argentinos e Confederación General del Trabajo), grupos estudantis e organizações populares de elevado engajamento político a exemplo dos *piqueteros*. (VICENTE, P. 2010).

Enquanto política pública, a política externa seguiu essa mesma tendência, isto é, também serviu de instrumento para o restabelecimento da coesão nacional, da legitimidade e da autoridade da classe de dirigentes políticos do país, desacreditados que estavam perante o povo argentino com o desatar da crise de representatividade descrita nas páginas acima. Assim pois, como resultado dos diversos condicionamentos impostos ao seu governo, “a fragilidade doméstica [herdada por] de Kirchner o levou a adotar posições intransigentes em política externa, para afirmar-se diante da opinião pública como nacionalista e defensor firme dos interesses argentinos”³¹ (SANTORO, M. 2008, p. 107). De fato, conforme Malamud (2011), os dois objetivos precípuos da política externa argentina durante o governo de Néstor

currency board foram os principais fatores responsáveis pela retomada do equilíbrio fiscal e do crescimento econômico na Argentina.

³¹ Assim como Menem na década de 90, a política externa na gestão de Kirchner foi assinalada por acentuada diplomacia presidencial. De fato, segundo de la Balze (2010) e Corigliano (2011), Kirchner conferiu um perfil bastante personalista à conduta externa da Argentina, concentrando em suas mãos e nas de seus assessores mais próximos o processo de formulação de política exterior. Como resultado, mais uma vez, o corpo diplomático do MRECIC manteve-se aleijado no planejamento de estratégias de inserção internacional.

Kirchner (e também o de Cristina Fernández) foram reativar a economia nacional corrigindo os desequilíbrios fiscais e recuperar a estabilidade política doméstica através do apoio eleitoral.

Destarte, Kirchner deu continuidade ao processo de transformação paradigmática da política exterior argentina iniciado por Duhalde, introduzindo um novo modelo intitulado por Corigliano (2007) de Paradigma *Omnibalancing*, cuja racionalidade precípua consistia em diferenciar-se, tanto em termos de modelo econômico, quanto de inserção internacional, do paradigma implementado durante o governo de Menem, o qual, após a crise de 2001, resultou bastante desgastado. Com efeito, tanto para dirigentes políticos quanto para setores populares, teriam sido as políticas neoliberais e de alinhamento automático aos EUA implementadas na década de 90 as responsáveis pela falência do Estado argentino no início do século XXI³² (BORON, 2004).

Dessa maneira, em termos econômicos, Kirchner promoveu uma estratégia heterodoxa de desenvolvimento³³, seguida mais tarde por Cristina Fernández, que se caracterizava pelas seguintes diretrizes: i) elevado nacionalismo econômico expresso na proteção da produção nacional e na reestatização de empresas estrangeiras, a exemplo da empresa de aviação Aerolíneas Argentina; ii) recomposição do papel do Estado na regulação da economia e como provedor de investimentos³⁴; iii) câmbio flutuante depreciado com o intuito de fomentar a competitividade das exportações argentinas; iv) taxa de juros³⁵ reduzidas como incentivo à atividade produtiva interna, tanto do lado da oferta quanto do lado da demanda, na forma de crédito ao consumo e investimento³⁶; v) controle da entrada e saída de capital e recomposição

³² A percepção reinante que permeava entre os dirigentes políticos e boa parte do povo argentino nesse momento era a de que a Argentina havia sido injustiçada e menosprezada pela comunidade internacional. Nesse sentido, qualquer projeto de política exterior teria que passar necessariamente pela recuperação da imagem e reputação internacional da Argentina.

³³ Existem aqueles que acreditam que Kirchner tenha introduzido um modelo econômico do tipo novo-desenvolvimentista. Para uma discussão a esse respeito, consultar: CUNHA e FERRARI (2009); SCHORR, M. (2012) e BERNAL-MEZA (2010)

³⁴ Em 2009, o governo de Cristina reestatizou os fundos privados de capitalização das Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), alegando ineficiência das seguradoras privadas na gestão dos recursos dos aposentados de maneira justa e transparente (ALONSO, J. F. 2010)

³⁵ Entre 2004 e 2010, a taxa de juros anual média foi de 8,8%, sendo que antes de 2007 sempre esteve abaixo de 7% (CEPALSTAT, 2013)

³⁶ Entre 2005 e 2010 o investimento bruto em capital fixo sempre esteve acima de 20% do PIB (BANCO MUNDIAL, 2013).

das reservas internacionais de modo a tornar o câmbio mais competitivo e atenuar a vulnerabilidade externa³⁷.

Entre 2003 e 2007, a Argentina viveu um processo de recuperação econômica: o PIB voltou a crescer numa média de 8,7% aa.; as taxas de desemprego recuaram, variando de 17,3% em 2003 para 8,5% em 2007; o valor do salário mínimo real aumentou de US\$ 84,00 em 2003 para US\$ 219,6 em 2007; os níveis de pobreza e de indigência abaixaram, de 17,9% em 2003 para 5,5% em 2007 e de 9,8% em 2003 para 2,7% em 2007, respectivamente³⁸. Todos esses resultados certamente contribuíram para a mitigação da indignação social e alavancagem do apoio popular a Néstor Kirchner e à candidatura de Cristina Fernández em 2007.

Consoante Damill, Frenkel e Rapetti (2005), inicialmente, a recuperação econômica argentina ocorreu em função do incremento das exportações - principalmente de soja, produtos industrializados de origem agropecuária e do setor de energia³⁹ - fruto sobretudo da expansão da economia internacional verificada entre 2003 e 2007⁴⁰. Todavia, num segundo momento, este fator isolado não foi suficiente para explicar o crescimento argentino. Segundo os autores, o governo de Néstor Kirchner também teve seu mérito ao saber fazer uso da conjuntura internacional favorável adotando medidas que transferiam os recursos externos auferidos no comércio exterior para o fomento e diversificação da atividade produtiva nacional, notadamente do setor industrial. Uma das medidas mais exemplares nesse sentido foi o estabelecimento de tributos alfandegários, denominados retenções, sobre os produtos agrícolas e energéticos. De acordo com Alonso (2010, p. 65), essa política comercial tinha como fim:

³⁷ Em conformidade com Schorr (2012), os itens iv) e v) são exemplos da reorientação econômica impressa por Kirchner ao priorizar o setor real da economia em relação ao financeiro.

³⁸ Dados retirados em BANCO MUNDIAL, 2013 e CEPALSTAT, 2013.

³⁹ Entre 2003 e 2007, as exportações de bens argentinos cresceram 38,6%, o que ajudou que o país apresentasse saldos positivos na conta corrente durante esse período (BANCO MUNDIAL, 2013). Situação bastante diferente daquela vivida na década de 90.

⁴⁰ Nesse período, principalmente a partir de 2002, a conjuntura econômica internacional era bastante propícia: a política fiscal e monetária expansionista levada a cabo pelos EUA, para fazer frente à crise de confiança posterior aos atentados terroristas de 11 de setembro, estimulou a redução da taxa de juros internacionais, o incremento da liquidez e o dinamismo do comércio mundial. Nesse contexto, o crescimento econômico do Japão e da Europa, ao lado da exuberância da economia chinesa e indiana, pressionaram a demanda e o preço das *commodities*. Ademais, em meio a essa bonança econômica e portanto maior sentimento de confiança por parte dos investidores, o risco país de alguns países emergentes reduziram (DAMILL; FRENKEL; RAPETTI. 2005). A congruência de todos esses fatores positivos favoreceram bastante as economias emergentes, tanto para a exportação de seus produtos quanto para a entrada de capital externo.

(1) desacoplar los precios domésticos de los internacionales para así controlar los niveles de inflación, (2) recaudar recursos extras para el Estado, a semejanza de cualquier otro impuesto y, finalmente, (3) incentivar la diversificación de la estructura productiva doméstica al propiciar el traslado de factores de producción desde sectores y/o actividades alcanzados por estos instrumentos hacia aquellos otros en los que la carga impositiva sea menor o nula, inclusive.

Porém, com a crise econômica de 2008, agora no governo de Cristina Fernández, a economia argentina voltou a enfrentar problemas: primeiro em função do enxugamento do fluxo de capital externo e segundo pela desaceleração da economia nacional atrelada ao crescente processo inflacionário fruto da expansão monetária dos anos anteriores⁴¹ e da manipulação das estatísticas econômicas oficiais por parte do governo⁴². Em 2009, a receita fiscal proveniente das retenções de exportações foi interrompida após a árdua disputa entre o governo e grupos agroexportadores que se sentiam lesados com a tentativa de o primeiro passar uma lei que onerava ainda mais as obrigações tributárias do setor. (ALONSO, J. F. 2010). Conforme Silva (2012), a crise interna com o setor agropecuário paralisou o governo e afetou inclusive a política externa do país, fazendo com que a presidenta Cristina Fernández cancelasse vários compromissos externos programados.

No que tange ao modelo de inserção internacional, Kirchner igualmente procurou distanciar-se da estratégia perseguida por Menem. Assim como Duhalde, o novo presidente argentino fortaleceu o conteúdo político da inserção internacional do país, por um lado sepultando de vez o alinhamento automático aos EUA e, por outro lado, rechaçando o perfil demasiado econômico conferido à política externa argentina na década de 90: “en este sentido, [Kirchner] sostuvo que era ‘la política que arrastra a la economía y no al revés, como nos hicieron creer durante años’” (RAPOPORT, M. 2007, apud EISSA, S. 2011, p. 19). Dessa forma, a diplomacia argentina reestabeleceu a autonomia política, ao lado do desenvolvimento econômico, como legítimo interesse nacional⁴³. Tal autonomia, principalmente em relação aos EUA, seria lograda através da preconização do multilateralismo e da diversificação das relações diplomáticas. Nesse sentido, o governo argentino adotou uma postura crítica ao

⁴¹ Segundo Alonso (2010), desde 2004, a inflação argentina tem variado entre 25% e 28%.

⁴² Em 2007, foi revelado que o governo de Néstor Kirchner manipulava as estatísticas econômicas, entre elas a referente à taxa de inflação, por meio da intervenção no Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC). Inicialmente, a manipulação das estatísticas oficiais afetou os detentores de título da dívida pública indexado no nível da inflação, mas logo seus efeitos se espalharam, abarcando um número maior de agentes econômicos de modo a perpetrar um quadro de desconfiança generalizada e pressionar ainda mais o processo inflacionário. A medida também atingiu a credibilidade internacional argentina, pressionando os indicadores de risco do país (ALONSO J. F. 2010).

⁴³ Sob essa nova visão, que inverte a relação de causalidade concebida no Realismo Periférico de Carlos Escudé, o desenvolvimento econômico só seria alcançado uma vez garantida a autonomia política da nação.

unilateralismo nas relações internacionais que ensejara a política externa estadunidense pós 11 de setembro. Por esses motivos, a Argentina repudiou a invasão ao Iraque em 2003, bem como, ancorada no ideário continental da Terceira Posição, buscou aproximar-se dos países do entorno regional, particularmente o Brasil, a Venezuela e do MERCOSUL como um todo.

Em relação ao Brasil, em 2003, ambos os países assumiram posições comuns durante a conferência da Rodada Doha da OMC em Cancún, quando as nações emergentes reuniram-se em contra as práticas protecionistas impostas pelos países desenvolvidos. A coordenação política também se verificou em 2005, na ocasião do encontro de Estados americanos em Mar del Plata, expressa na comum rejeição à implementação do acordo ALCA no hemisfério. Em 2007, o presidente brasileiro Luiz Inácio Lula e a presidenta argentina e Cristina Fernández Kirchner criaram o Mecanismo de Integração e Coordenação Bilateral-Brasil Argentina (MICBA), coordenado pelo Itamaraty e pelo San Martín (CANDEAS, A. 2010). Não menos importante, a Argentina participou ao lado do Brasil da Missão de Paz das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), lançada em 2004 (SANTORO, M. 2008). Por último, o Brasil se tornou um dos maiores investidores na economia argentina, aumentando consideravelmente a participação de empresas brasileiras neste país. Segundo Bernal-Meza (2008), em 2005, com a presença de cerca de 250 empresas brasileiras, 20% dos investimentos estrangeiros diretos na Argentina provieram do Brasil.

Em relação à Venezuela, a cooperação se deu na área financeira - compra de títulos da dívida pública argentina pela Venezuela -, energética - fornecimento de petróleo e derivados, além da instalação de estações de venda de combustível e plantas de produção e distribuição energética venezuelanas em território argentino - e agroalimentícia - envio de leite, carne, entre outros alimentos argentinos à Venezuela. (RUIZ, J. B. 2010). Finalmente, no que concerne ao MERCOSUL, em junho de 2003, Kirchner se reuniu com Lula em Brasília e, juntos, relançaram o projeto de integração mercosulino através da Declaração de Brasília na qual se preconiza a expansão geográfica e a ampliação temática do processo integracionista, com reformas em âmbito comercial, institucional, social, de complementaridade produtiva e de infraestrutura⁴⁴ (RUIZ, J. B. 2010). Assim, partiu da Argentina a iniciativa de convidar a Venezuela para compor o bloco regional.

Contudo, como bem pontuado por Natalia e Victoria (2007), os condicionamentos internos e externos, ambos oriundos em grande medida dos efeitos deletérios e permanentes

⁴⁴ Consoante Malamud (2011), o discurso integracionista esposado tanto por Kirchner quanto por Fernández seria pautado primariamente pelo objetivo “pragmático” de reforçar o apoio político doméstico, haja visto o apelo popular embutido na defesa do regionalismo.

da crise econômica-institucional de 2001, impediram que os governos de Kirchner e Cristina lograssem planejar políticas de longo prazo e estratégias coerentes de inserção internacional⁴⁵. Pelo contrário, segundo as autoras, a recente política exterior argentina carece de iniciativas, revelando-se antes um conjunto de decisões reativas⁴⁶. Para de la Balze (2010) e Malamud (2011), em diversas circunstâncias, as demandas imediatistas da política doméstica argentina exerceram primazia sobre os interesses externos de longo prazo, resultando numa política exterior isolacionista e introspectiva. Ou seja, nesse período, o governo argentino pareceu estar muito mais preocupado em solucionar os problemas de âmbito interno do que incrementar sua projeção no cenário internacional, participando ativamente dos fóruns multilaterais e regimes de governança (NATALIA, T.; VICTORIA, P. 2007; CANDEAS, A. 2010). E isso porque, reitera-se, a política externa argentina nesse período foi concebida como mais um instrumento para se alcançar a normalização da economia nacional e o apoio e legitimação política dos grupos populares, objetivos esses que, desde o estalar da convulsão social de 2001, vem sendo mantidos a duras penas.

Talvez, um dos casos mais emblemáticos de como a política exterior argentina foi posta a serviço das demandas da política doméstica tenha sido o processo de renegociação da dívida externa após o *default* de 2001. Durante esse processo, a ação externa argentina foi pautada por objetivos domésticos: por um lado, lograr recursos financeiros para reconstruir a economia nacional e, por outro lado, angariar apoio eleitoral e promover a coesão nacional⁴⁷.

Nesse sentido, consoante Santoro (2008) e Candeas (2011), a estratégia utilizada por Kirchner foi adotar uma postura firme e apresentar-se como defensor intransigente dos interesses da Argentina. Assim, após um árduo período de conversações marcado por elevada resistência e oposição por parte do mercado financeiro internacional, em 2005, o presidente argentino logrou o que pode ser considerado um dos casos de maior sucesso de renegociação de dívidas soberanas: o estabelecimento dum acordo com 76,15% de aceitação entre os credores privados, prevendo a redução entre 63% e 68% do valor dos bonos da dívida, com o

⁴⁵ Nas palavras de Torres (p. 9, 2007): “La crisis de fines del 2001 y comienzos del 2002 inauguró un escenario caracterizado por la presencia de desafíos y contingencias que condicionaron el accionar externo del país. Estos factores, tanto de origen interno como provenientes del contexto internacional, determinaron, en buena medida, el contenido de la agenda externa del gobierno de Néstor Kirchner”.

⁴⁶ Com efeito, de acordo com Lechini e Ciaccaglia (2010, p. 65), “durante los últimos años los gobiernos argentinos no han podido desarrollar estrategias coherentes y activas de inserción internacional, limitándose en la mayoría de los casos a políticas reactivas”.

⁴⁷ Consoante Candeas (2010, p. 242), “A política externa, entretanto, não constituiu área prioritária na agenda presidencial de Néstor Kirchner: a ênfase de sua gestão foi, de fato, a reconstrução da Argentina. As ações externas se subordinaram à lógica interna de poder (guiada pelas pesquisas de opinião).”

alargamento do prazo de pagamento e menores taxas de juros (VADELL, 2006; ALONSO, J. F. 2010). O saldo de toda operação significou uma redução do estoque da dívida pública na ordem de US\$ 67,3 bilhões.⁴⁸ Em 2010, agora no governo de Cristina, a negociação da dívida externa foi reaberta, com poucos credores (13%), em sua maioria pequenos investidores, negando-se a aceitar a nova proposta do governo que abateu 66,3% do monto restante devido e estipulou um prazo de pagamento de 25 anos. (ALONSO, J. F. 2010).

No entanto, a Argentina seguiu sendo acionada e pressionada em instituições de arbitragem, nomeadamente o CIADI (Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos)⁴⁹, por investidores estrangeiros e agências financeiras que não aceitaram as propostas do governo argentino de 2005 e 2010, assim como por países credores, destacadamente do continente europeu, reunidos no Clube de Paris⁵⁰. Até 2010, a República Argentina possuía obrigações econômicas pendentes com credores de diversas nacionalidades que somavam quase US\$ 20 bilhões⁵¹. Certamente, esse dado contribuiu para que a Argentina figurasse como o Estado com maior número de demandas no CIADI naquele ano, a maioria delas sendo feitas por investidores europeus, particularmente italianos. Como reconhece Alonso (2010), essa situação de coisas não só restringiu significativamente o acesso do país

⁴⁸ Concluída a reestruturação da dívida externa, foi promulgada na Argentina a “ley cerrojo”, em fevereiro de 2005, que proibia a reabertura da renegociação da dívida pelo Poder Executivo Nacional, sem o prévio consentimento concedido pelo Congresso da Nação (ALONSO, J. F. 2010). Além disso, por essa lei, estabeleceu-se que, em eventuais reaberturas da negociação da dívida, não poderiam ser concedidas condições mais favoráveis que aquelas ofertadas em 2005.

⁴⁹ “Instituido por el «Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados» –firmado el 18 de marzo de 1965 y entrado en vigor el 14 de octubre de 1966–, el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones [...] constituye uno de los organismos del denominado Grupo Banco Mundial. Cual foro específico para la resolución de disputas entre Estados e Inversores extranjeros, el CIADI agenció relevancia creciente durante las últimas dos décadas en concomitancia con la proliferación de los acuerdos internacionales de inversión (Tratados bilaterales de inversión, tratados de libre comercio con capítulos sobre inversiones, acuerdos regionales específicos) y la expansión de los flujos internacionales de inversión”. (ALONSO, J. F. 2010, p. 74-75)

⁵⁰ Até junho de 2008, a Argentina tinha uma dívida com o Clube de Paris de US\$ 5,589 bilhões. “En términos porcentuales, el monto adeudado se desagregaba de la siguiente manera: Alemania (30,18%); Japón (25,28%); Países Bajos (9,37 %); España (7,78%); Italia (7,78%); Estados Unidos (6,26%); Suiza (4,95%); Austria (1,06%); Francia (2,74%); Canadá (2,59%); Reino Unido (1,15%); Suecia (0,25%); Bélgica (0,22%); Dinamarca (0,21%); Finlandia (0,12%); Israel (0,05%)”. (ALONSO, J. F. 2010, p. 87)

⁵¹ “En el caso particular de los títulos públicos *defaulteados* por la República Argentina en 2001, ocho eran las jurisdicciones alcanzadas. En conformidad con su plaza de emisión, el 34,23% de la deuda argentina en cesación de pagos tras la reestructuración (6.705 millones de dólares) remitía a la jurisdicción de Nueva York, Estados Unidos; el 24,60% (4.817 millones de dólares) a Londres, Reino Unido; el 31,55% (6.180 millones de dólares) a Frankfurt, Alemania; el 7,6% (1.489 millones de dólares) a Argentina, el 0,51% (100 millones de dólares) a Tokio, Japón. El 1,5% restante se dividía en otras jurisdicciones. En total, la deuda argentina en situación irregular sumaba 19.587 millones de dólares”. (ALONSO, J. F. 2010, p. 76)

ao capital produtivo e financeiro externos, como também, maculou a credibilidade e conseguinte projeção internacional argentina.

Com efeito, segundo de la Balze (2010), dentre os países credores, os europeus (notadamente Alemanha, Itália, França e Espanha) foram os mais afetados pelo *default* de 2001 e pela posterior política de nacionalização de firmas estrangeiras levadas a cabo pelo governo Kirchner. Isso porque as empresas europeias lideraram o processo de privatização dos serviços públicos argentinos durante a década de 90. Dentre as mais afetadas, encontram-se as agências de crédito à exportação e as empresas petroleiras, que também sofreram com as políticas de taxaço sobre a agroexportação e de controle dos preços internos de combustível para controlar a inflação, respectivamente. Consoante de la Balze (2010), essa junção de fatores abalou as relações diplomáticas entre a Argentina e os países europeus. Um exemplo disso foi a obstacularização por parte das autoridades francesas, do projeto encabeçado pelo governo argentino em parceria com empresas francesas de construção e financiamento para a elaboração duma linha de trem de alta velocidade que ligaria as cidades de Buenos Aires, Rosário e Cordoba (ALONSO, J. F. 2010).

Aproveitando-se da inclinação ao desprezo e até mesmo repúdio, incitado mormente nos anos imediatos ao pós *default*⁵², de boa parte da população argentina em relação aos grandes monopólios, empresas privatizadas, investidores estrangeiros⁵³, burocratas do FMI e do Banco Mundial, e governo estadunidense, Néstor Kirchner em maior grau, mas também Cristina Fernández, ainda que em menor medida, esposaram um discurso ideológico nacionalista, antimercado e esquerdista, responsabilizando tais agentes pela crise econômica de 2001 e pelos prejuízos permanentes dela advindos. A Grã Bretanha e a Espanha também foram culpadas por práticas imperialistas: esta, por extrair os recursos naturais estratégicos argentinos através de suas multinacionais (e.g. YPF Repsol); aquela por manter um enclave neocolonial no Atlântico Sul, abrangendo as Ilhas Malvinas, as Ilhas Sandwich do Sul e a Ilha Georgetown do Sul⁵⁴. Assim, o governo argentino passou a adotar uma retórica antiamericana

⁵² A esse respeito, assim se referia Boron em 2004: “[...]Kirchner ha capitalizado muy bien su enfrentamiento, por cierto hasta ahora más retórico que sustantivo, con los grandes monopolios, con las empresas privatizadas, con los opulentos burócratas del FMI y el Banco Mundial, con el gobierno norteamericano, con [...] ahora difunto gobierno de José M. Aznar y varios ministros del gobierno español y con los inversionistas extranjeros, todo lo cual le granjeó las simpatías de la inmensa mayoría de la población que mayoritariamente detesta a - o al menos recela de - esos personajes ligados en mayor o menor medida al saqueo de la nación. (BORON, A. A. 2004, p. 189-190).

⁵³ Estes são correntemente chamados por Fernández de abutres.

⁵⁴ Assim como Duhalde, Néstor Kirchner e Cristina Fernández trocaram a “política de sedução” do menemismo dos anos 90, por um tratamento mais assertivo e ideológico da questão das Malvinas, exortando a soberania

e anti-imperialista, aproximando-se bastante do projeto político e econômico proposto pelo então presidente venezuelano Hugo Chávez .

Contudo, apesar de seu fundo de verdade e justa reivindicação histórica, esse discurso ideológico é em grande medida pragmático (MALAMUD, A. 2011), por várias razões. Primeiro porque, designando um inimigo externo comum, principalmente nos primeiros anos pós crise do *currency board*, Kirchner e Fernández procuraram amainar e esquivar-se do descontentamento popular com a situação política e econômica do país invocando um sentimento nacionalista e patriota.

Segundo porque a aproximação com Caracas seu deu mormente em função do governo venezuelano se tornar o principal comprador dos títulos da dívida externa argentina, num momento em que quase nenhum país ou investidor se dispunha a sê-lo. (RUIZ, J. B. 2010). Só para se ter uma ideia, até 2007, o governo venezuelano já tinha gasto US\$ 4,25 bilhões em títulos da dívida pública argentina. Ademais, como sublinhado anteriormente, a Argentina mantém uma larga cooperação energética e agroalimentícia com a Venezuela. Sugestivos nesse sentido são os dados trazidos por Malamud (2011): durante a gestão de Néstor Kirchner, a maioria dos acordos internacionais firmados pela Argentina foi com a Venezuela, totalizando cerca de 62, mais do que com Chile (41), Bolívia (39), Brasil (22), Equador (19), Paraguai (17) e Estados Unidos, com apenas 10 acordos firmados. E essa tendência seguiu após a saída de Kirchner da presidência: em apenas um ano e meio de governo de Cristina, 61 acordos foram assinados com Caracas. A cooperação entre os países também se verificou no suporte político venezuelano ao governo de Kirchner e de Cristina, bem como na iniciativa argentina de propor a entrada da Venezuela no MERCOSUL⁵⁵.

Terceiro, apesar da acirrada disputa travada com o FMI, o governo argentino fez questão de pagar a totalidade de sua dívida com a instituição, como forma de recuperar sua credibilidade internacional e, sobretudo, sua autonomia em termos de política econômica (MALAMUD, A. 2011). Para tanto, valeu-se de parcela significativa das reservas

argentina sobre a Ilha em eventos simbólicos e comemorativos nacionais, negociações bilaterais com a Grã Bretanha, encontros regionais de chefes de Estado, nomeadamente latino-americanos, e, sobretudo, em deliberações, resoluções e declarações dos mais diversos organismos multilaterais, particularmente Assembleia Geral da ONU. (SILVA, V. L. C. 2012; BOLOGNA, A. B. 2010). Conforme Silva (2012), a questão das Ilhas Malvinas, Sandwich e Georgetown constituem, ao lado da reestruturação econômica pós *default*, é um dos eixos centrais da política externa argentina dos últimos anos. Tanto é assim que alguns críticos argentinos anunciam a hipermalvinização da política exterior do país.

⁵⁵ Assim, ainda que possa ter havido alguma interface entre o Bolivarianismo de Chávez e o Peronismo de Kirchner e Fernández, motivações ideológicas “did not determine foreign alignments or policy outcomes. It was mutual benefit rather than ideology proximity that brought both countries ever closer, although [...] Argentina never came to be seen as a follower, even less a client state, of Caracas”. (MALAMUD, A. 2011, p. 95)

internacionais existentes no Banco Central da República Argentina (BCRA)⁵⁶, e antecipou a finalização do pagamento em finais de dezembro de 2005, economizando, assim, US\$ 1 bilhão destinados aos juros da dívida que venceria mais tarde. Além disso, o governo argentino parece buscar a desdramatização das relações até então conturbadas com o FMI, por meio, entre outros exemplos, de declarações como a do ministro de economia argentino Amado Boudou em 2009, em que o mesmo reconheceu que o Fundo havia se conscientizado dos seus erros passados, especialmente com a Argentina, e que, agora, ajustava-se corretamente às novas tendências da economia internacional. Na visão de Malamud (2011, p. 97-98):

[...] yet, the underlying reason of the policy reversal was that Argentina's economic surplus had been dried out by the crisis [of 2008] at the same time as Venezuela had run out of cash for financing large countries. Consequently, the Kirchners decided that the need for funds justified inviting the IMF back to visit Argentina. Once more, financial pragmatism prevailed over ideological stance: skillfull rethoric accomplished the mission to hide the fact from view.

Todavia, é preciso reconhecer o grau de desentendimento genuíno que permeou as relações entre a Argentina e o Fundo após o *default* de 2001. De fato, após a alteração de dirigentes de cúpula na organização, que se seguiu à posse do candidato republicano (George W. Bush) na presidência estadunidense, o FMI, que antes era um dos maiores apologistas do modelo reformista implantado na Argentina durante a década de 90, chegando mesmo a considerá-lo um exemplo a ser seguido entre os países emergentes (ver capítulo 3), tornou-se o maior crítico do governo argentino, acusando-o de não ter tomado as medidas necessárias para a prevenção da crise e, depois que essa irrompeu, de haver conduzido erroneamente o processo de recuperação econômica: para o Fundo, foram a inconsistência da política fiscal e a rigidez do regime cambial que levaram ao colapso o Estado argentino. (FERRARI, A.; CUNHA, A. M. 2008). Nesse sentido, de caso bem sucedido, a Argentina passou a ser o exemplo a não ser copiado⁵⁷. O desgaste do relacionamento entre a Argentina e o Fundo

⁵⁶ Conforme Alonso (2010), o pagamento antecipado das obrigações argentinas para com o FMI, que totalizavam US\$ 9,81 bilhões, comprometeu 32% das reservas internacionais do BCRA. Tal operação, segundo o autor, não teria deixado de motivar inquietudes e desconfiança em relação à autonomia e solvência do BCRA naquele momento.

⁵⁷ Além disso, outros fatores contribuíram para a debilitação do relacionamento entre o FMI e a Argentina: 1º de acordo com DAMILL, FRENKEL e RAPETTI (2005), caucado no discurso de que a crise consistia nos próprios erros da Argentina, o Fundo pouco fez para ajudá-la no processo de estabilização e recuperação econômica, revelando-se bastante reticente em conceder novos empréstimos. As únicas negociações sobre as quais a instituição se debruçava eram aquelas concernentes ao pagamento das obrigações pendentes com o Fundo; 2º no imediato pós *default*, o FMI exerceu grande pressão para que o governo argentino deixasse que a taxa de câmbio flutuasse (desvalorizasse) livremente, ao passo que o governo argentino defendia o controle da desvalorização acentuada do câmbio como forma de amenizar os prejuízos econômicos ao setor privado, em particular o sistema

resultou na exclusão do último do processo de reestruturação da dívida externa argentina em 2005 e 2010, bem como na recusa do governo argentino em negociar o cumprimento de suas obrigações econômicas com o Clube de Paris na presença do FMI.

Quarto e último, não obstante a retórica anti-estadunidense e o relativo afastamento entre as nações, a Argentina não rompeu as relações diplomáticas nem comerciais com os EUA. De fato, durante as gestões de Kirchner e Fernández, ambos os países mantiveram cooperação no combate ao terrorismo, proliferação de armas de destruição em massa e narcotráfico (CORIGLIANO, F. 2011). Em sua administração, Néstor Kirchner revigorou os esforços na perseguição dos responsáveis pelos atentados cometidos à comunidade judia (AMIA – Associação Mutual Israelita Argentina) em Buenos Aires, em 1992 e 1994. A iniciativa resultou numa ação judicial que ordenava a prisão de diversas autoridades do Irã, incluindo o ex-presidente Ali Akbar Hashemi Rafsanjani. Em discurso oficial na Assembleia Geral da ONU, em 2009, Cristina Fernández acusou o governo de Teerã de cumplicidade nos referidos ataques, criticando-o por falta de cooperação nas investigações e na captura dos responsáveis (MALAMUD, A. 2011). De igual modo, Kirchner cooperou com os EUA em relação ao suposto foco narco-terrorista existente na Tríplice-Fronteira, dando suporte à ação policial e de inteligência na área (SANTORO, M. 2008).

Em termos econômicos, as relações comerciais entre Argentina e EUA se intensificaram, com a primeira revertendo a tendência de balança deficitária verificada durante a década de 90 (SANTORO, M. 2008). Mais importante que as relações comerciais, os EUA, a pedido de Néstor Kirchner, ofereceu suporte ao governo argentino na renegociação da dívida externa em 2005, pressionando o então presidente do FMI, Horst Köhler, para que a instituição fosse mais branda e flexível com Argentina no processo de reestruturação econômica. (MALAMUD, A. 2011)

No entanto, não se pode ignorar os entraves que assinalaram as relações bilaterais de Argentina e EUA. De acordo com Silva (2012, p. 22), este país segue desconfiando do real

bancário, e conter a pressão inflacionária. Como a Argentina se negou a adotar as recomendações do Fundo, este igualmente se negou a discutir um programa de resgate antes que suas propostas fossem implementadas; 3º após o *default*, ao contrário da posição do governo argentino, que buscava uma solução gradual da crise de modo a evitar novos choques na economia nacional, o FMI preconizava soluções radicais de resultados duvidosos, como liquidação de bancos e reestruturação do sistema público bancário. A contenda entre as diferentes posições desembocou na criação duma comissão arbitrária compost, mormente por presidentes de bancos europeus (DAMILL; FRENKEL; RAPETTI. 2005); 4º por último, e talvez mais importante, após um longo período de resistência, o FMI finalmente decidiu conceder um empréstimo a Argentina em 2003, não sem antes, porém, exigir a adoção de medidas controversas que estipulavam cortes fiscais e contenção da moeda, assim como drásticas mudanças nas leis de falência e subvenção financeira que facilitavam a aquisição de empresas argentinas por credores internacionais (ver nota de rodapé 12).

comprometimento do governo argentino em honrar suas obrigações internacionais: “os conflitos entre os dois países ainda persistem em razão da percepção norte-americana sobre a pouca credibilidade internacional da Argentina”. Ademais, alguns incidentes diplomáticos contribuíram para o distanciamento entre Argentina e Estados Unidos, tais quais: o assertivo rechaço argentino alinhado ao discurso anticapitalista venezuelano, na ocasião da IV Cúpula das Américas em 2005, da proposta estadunidense de criação da ALCA, coroado por um discurso antiliberal e antiamericano bastante inflamado por parte do governo argentino; o suporte argentino, em 2006, à candidatura da Venezuela a membro rotatória do Conselho de Segurança, em contraste à candidatura da Guatemala, candidata favorita dos EUA (MLAMUD, A. 2011); a aproximação política e ideológica entre Argentina e Venezuela⁵⁸, refletida em 2007, quando Chávez discursou em evento num estádio de futebol em Buenos Aires criticando os Estados Unidos e defendendo a construção duma alternativa socialista para o século XXI, no mesmo dia em que o presidente George Bush se encontrava em visita diplomática no Uruguai; a ausência de visitas dos principais líderes estadunidenses a Buenos Aires, conquanto tenham estado em países do entorno regional, a exemplo do Paraguai e do Uruguai (SANTORO, M. 2008); o incidente diplomático denominado por Corigliano (2011) de “*valijagate*”, em que uma mala de dólares (US\$ 800 mil) foi apreendida no aeroporto internacional de Buenos Aires junto com o empresário venezuelano-americano Antonini Wilson, num avião vindo da Venezuela, sob a suspeita de financiamento clandestino da campanha presidencial de Cristina Fernández⁵⁹; e a tentativa de reativação da IV Frota Naval dos Estados Unidos em julho de 2008, com o objetivo de realizar exercícios no limite das águas territoriais da América Latina e do Caribe, e que causou grande desagrado a Fernández, crítica fervorosa da postura unilateral de Bush (SILVA, V. L. C. 2012)⁶⁰.

⁵⁸ De acordo com Silva (2011), essa aproximação também ocorreu entre Kirchner e Cuba e foi expressa, dentre outras formas, na participação de Fidel Castro na posse de Néstor em 2003, em visitas do ministro de relações exteriores argentino a Havana e na não condenação argentina do Estado caribenho por violações aos direitos humanos no âmbito da ONU, como correntemente era feito durante a gestão de Menem.

⁵⁹ Após a prisão de Wilson, membros do governo estadunidense denunciaram que a quantia de dinheiro transportada ilegalmente se destinava ao financiamento da campanha de Cristina à presidência em 2007. Diante dessa acusação, Néstor e Cristina, ao lado do presidente venezuelano Hugo Chávez, chamaram esse evento de “*trashing operation*”, afirmando que tudo não passava duma conspiração impetrada pelos EUA em contra os países latinoamericanos. Como resultado, no fim daquele ano, o governo argentino restringiu o âmbito de atuação do embaixador estadunidense e limitou seu diálogo diplomático a oficiais subalternos do serviço exterior. (MALAMUD, A. 2011)

⁶⁰ Portanto, “in sum, the Kirchners’ relations with the United States were mixed and variable but not bad at overall. They were marked by a degree of tacit reciprocity, in the form of low-profile Argentina support for the ‘War on Terror’ in exchange for US support in foreign debt renegotiation [...] With an eye on their domestic audiences, the Kirchner retained their rhetorical gestures. Yet, aware of their country’s financial fragility and of

Mais uma vez, apresentando-se como defensores intransigentes dos interesses nacionais da Argentina, sem disposição para negociar e fazer concessões, Néstor Kirchner e Cristina Fernández acabaram gerando atritos com alguns de seus países vizinhos, o que, conseqüentemente, também contribuiu para o desgaste da reputação internacional do país. Em relação ao Brasil, os desentendimentos surgiram com a política protecionista às indústrias nacionais levada a cabo pelo governo argentino em contraposição às regras alfandegárias do MERCOSUL. Desse modo, alegando acentuados déficits comerciais com o Brasil (o que de fato se verificava), a Argentina se viu imbuída do direito de impor salvaguardas comerciais para fazer frente à “invasão” dos produtos brasileiros. Durante a gestão de Kirchner, as vítimas de tais medidas foram os bens eletrodomésticos da linha branca. No governo de Fernández, a aplicação de licenças não automáticas se estenderam a variados produtos vindos não só do Brasil, mas também dos demais países mercosulinos (SILVA, V. L. C. 2012).

Porém, os desentendimentos diplomáticos não se restringiram a aspectos comerciais. Consoante Candeas (2010), o realçamento do perfil político da inserção internacional argentina por Néstor Kirchner implicou a tentativa do país de contrabalancear a projeção internacional do Brasil na região, conquanto não significasse uma aspiração de protagonismos semelhante à buscada pela equipe de Menem. Assim pois, o mandatário argentino não apoiou a iniciativa brasileira de criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), não comparecendo à 3º Reunião de Presidentes Sul-Americanos, em 2004 no Peru, quando a instituição em apreço foi estabelecida. De igual modo, Kirchner ofereceu resistência à criação da UNASUL, argumentando que os esforços antes deveriam ser direcionados ao fortalecimento institucional do MERCOSUL. No âmbito multilateral, o desconforto diplomático surgiu da negação argentina em respaldar a candidatura brasileira a membro permanente do Conselho de Segurança, preconizando, isso sim, a eliminação da categoria de membro permanente e o fim do direito a veto (SILVA, V. L. C. 2012)⁶¹.

Com o Chile, as relações diplomáticas foram postas à prova quando, a partir de março de 2004, o governo argentino passou a restringir e até mesmo interromper unilateralmente a exportação de gás natural àquele país. Conforme Lorenzini e Ceppi (2010), o problema em si não foi a (legalidade ou ilegalidade da) redução da quantia de combustível enviada, porquanto

the shared interest of the United States in bringing the Iranian-sponsored terrorists to justice, they were able to step back from open hostility and maintain bilateral relations”. (MALAMUD, A. 2011, p. 97)

⁶¹ De acordo com Malamud (2011), para fazer frente aos quatro países que pleiteiam assento permanente no Conselho de Segurança, reunidos sob o G4 (Brasil, Alemanha, Japão e Índia), a Argentina juntou-se à Itália, Coréia do Sul e Paquistão, formando o chamado Grupo Café ou União para Consenso.

o Protocolo nº 2 do Acordo de Complementação Econômica nº 16 (ACE16), firmado entre Argentina e Chile em 1995 no âmbito da ALADI e que regula a interconexão e o ministro de gás natural argentino, condiciona sua exportação ao Chile ao seu completo abastecimento doméstico na Argentina. Com efeito, o que gerou desavenças foi o fato de a Argentina restringir o fornecimento de gás de modo arbitrário e sem prévia comunicação às autoridades chilenas, surpreendendo o governo, as empresas, as indústrias, os conjuntos residenciais, entre outros setores chilenos. E isso poucos dias depois de ocorrido um encontro presidencial entre Néstor Kirchner e Ricardo Lagos, onde o primeiro poderia ter avisado o último das limitações domésticas que Argentina enfrentava no que concerne à produção energética⁶².

O governo argentino negou-se a reconhecer que seu país passava por uma crise energética, e justificou seu ato argumentando que, na verdade, o Protocolo nº 2 não consistia num tratado entre nações, mas antes num acordo privado entre empresas de ambos os países. Portanto, a responsabilidade pelo alegado não cumprimento do acordo não seria do governo argentino, e sim, das empresas geradoras e distribuidoras de gás natural⁶³. Estas, asseverava Kirchner, não haviam realizado os investimentos necessários para abastecer a demanda argentina e chilena simultaneamente. Entre 2005 e 2007, os cortes no fornecimento eram cada vez mais profundos e frequentes. A partir de 2006, o aumento nos preços das exportações de gás também passou a ser uma constante. Em 2008, a Argentina suspendeu totalmente o suprimento energético ao Chile durante alguns dias de maio e junho. Em 2009, em pleno rigoroso inverno chileno, as restrições à venda chegaram a 90% da quantia acordada (LORENZINI, M. E; CEPPI, N. 2010).

Esses incidentes geraram grande repercussão nas relações diplomáticas de Argentina e Chile em virtude da elevada dependência do último pelo gás natural argentino. Com efeito, de acordo com Lorenzini e Ceppi (2010), a principal fonte da matriz energética chilena corresponde ao gás natural, do qual cerca de 80%, entre 2004 e 2007, provinha da

⁶² Segundo Lorenzini e Ceppi (2010), a produção e o fornecimento de gás natural argentino sofreram pressão em duas frentes: do lado da demanda, pelo incremento prodigioso do consumo interno alavancado com o processo de recuperação da economia argentina, cuja média de crescimento anual foi de 8,7% entre 2003 e 2007 (BANCO MUNDIAL, 2013); do lado da oferta, pela política de controle das tarifas de energia para controlar a inflação e que desestimulou inversões privadas no setor, atrelada à política de corte dos gastos públicos que incluía a redução do investimento estatal na extração energética, implementadas por Duhalde e Kirchner no período de reestruturação econômica pós *default*.

⁶³ Nomeadamente a YPF (Yacimiento Petrolíferos Fiscales), empresa que havia participado das conversações que estabeleceram o ACE16 e que durante a administração de Menem foi vendida ao grupo petrolífero espanhol Repsol.

Argentina⁶⁴. Assim pois, os sucessivos cortes de fornecimento e o aumento das tarifas trouxeram enormes prejuízos ao Chile: diminuição da produtividade das empresas chilenas, afetando tanto os setores industrial e comercial, quanto o residencial-domiciliar, o que impactou negativamente o ritmo de crescimento do PIB no período; geração de alto custo político ao governo chileno, devido ao aumento das tarifas domésticas de energia elétrica e de combustível; incremento dos custos de oportunidade em se buscar novos provedores regionais (o que é bastante complicado em razão da delicada relação diplomática com o Perú e do problemático diálogo político com a Bolívia) ou reestruturar a composição da matriz energética nacional; ameaça à sustentabilidade ambiental do país, particularmente, à qualidade do ar na região metropolitana de Santiago, ao impulsionar a exploração de fontes nacionais de energia, no caso as hidroelétricas e os combustíveis fósseis.

Consoante de la Balze (2010), a crise do gás natural, como ficou conhecido esse imbróglio diplomático, ao reavivar rivalidades históricas, acabou gerando desconfiança e inimizades entre as opiniões públicas de ambos países. Surgiram especulações, em 2004, de que, quando Kirchner ainda era governador da província de Santa Cruz e Fernández senadora pela mesma província, o casal desferia críticas contundentes à decisão dos presidentes Alfonsín e Menem de resolver definitivamente e de maneira desvantajosa à Argentina os conflitos territoriais com o Chile. Outrossim, em 2005, foi divulgado extraoficialmente um comentário inoportuno que Cristina Fernández teria feito para o presidente do Senado chileno, Gabriel Valdez: “que en caso de que Chile iniciara alguna acción judicial, ella recomendaría al gobierno argentino el corte total del suministro de gas” (LORENZINI, M. E; CEPPI, N. 2010, p. 419). A situação só veio a se complicar quando o governo argentino estreitou os laços com a Bolívia e firmou um tratado de cooperação energética de importação dos gás natural boliviano. Todavia, para a concretização do acordo, o governo da Bolívia impôs a condição de que nenhuma molécula de gás boliviano fosse transplantada pela Argentina ao Chile.

No que diz respeito ao Uruguai, as desavenças não foram menos complexas, de modo que até hoje as relações diplomáticas entre os dois países encontram-se desgastadas. Consoante Almeida (2007), nos inícios dos anos 2000, o governo uruguaio autorizou a construção de duas usinas de celulose às margens do Rio Uruguai, na região fronteira com a

⁶⁴ Ademais, o Estado andino possui séria deficiência na produção nacional de energia, sendo este problema um dos maiores empecilhos à sustentabilidade de seu crescimento econômico: as reservas existentes de gás natural localizam-se, em sua grande maioria, no extremo sul do país, próximas ao Estreito de Magalhães, o que dificulta sobremaneira sua extração; a capital nacional, Santiago, enfrenta sérios problemas ambientais, particularmente de poluição do ar, o que dificulta a instalação de plantas energéticas de combustível fóssil; o potencial hidroelétrico é bastante limitado pela geografia do país bem como pelas estações de seca (LORENZINI, M. E; CEPPI, N. 2010).

Argentina. Alegando descumprimento aos dispositivos jurídicos do Estatuto do Rio Uruguai, os quais, em linhas gerais, obrigam as partes contratantes (Argentina e Uruguai) a estabelecer comunicação prévia acerca da realização de eventuais obras que possam prejudicar a navegação, o regime ou a qualidade das águas deste rio, o governo argentino questionou a iniciativa uruguaia, acusando-a de perpetrar danos ambientais à região. Diante da quase indiferença por parte das autoridades políticas do Uruguai e do prosseguimento das obras de instalação das usinas, grupos de cidadãos argentinos⁶⁵, com o apoio de movimentos ambientalistas, como o Greenpeace, e de figuras políticas do governo da Argentina (entre eles o governador da Província de Entre Ríos, Jorge Busti), passaram a bloquear, com frequência, o acesso às pontes internacionais que interligam importantes cidades argentinas e uruguaias.

As intermitentes obstruções ao tráfego acabaram ocasionando prejuízos econômicos ao Uruguai, ao comprometer sua atividade produtiva, o comércio regional e o turismo internacional, o que motivou este país, uma vez esgotadas as negociações bilaterais, a recorrer ao mecanismo de solução de controvérsias no âmbito do MERCOSUL, bem como de outras instâncias internacionais, a exemplo da OEA e da Corte Internacional de Justiça (CIJ). A Argentina, por sua vez, seguiu os mesmos passos de seu vizinho, demandando-o juridicamente também perante a CIJ. A decisão judicial de tal Corte foi pautada pelo princípio da proporcionalidade, exigindo, por um lado, que os manifestantes argentinos desbloqueassem as pontes de acesso entre os países e cobrando, por outro lado, que as usinas químicas instaladas no Uruguai realizassem o devido controle da poluição por elas gerada.

A querela política entre Argentina e Uruguai, que ficou conhecida como “caso das papeleiras”, seguiu num impasse diplomático nos anos subsequentes. Em 2008, por exemplo, após ameaçar sair do MERCOSUL, o presidente uruguaio, Tabaré Vasquez, anunciou que vetaria a candidatura de Néstor Kirchner a secretário geral da UNASUL. Porém, com a redução dos protestos argentinos na região fronteiriça e a transição de governo no Uruguai, o novo presidente deste país, José Mujica, suspendeu o veto à candidatura do ex-mandatário argentino.

Diante de todo o exposto neste capítulo, argumenta-se que uma explicação possível para a menor inserção internacional da Argentina nos últimos dez anos encontra-se, pois, no atual paradigma das relações exteriores deste país, em cuja constituição a crise econômica

⁶⁵ Críticos do governo de Kirchner como Carlos Escudé afirma que esses grupos eram compostos em sua maioria por manifestante *piqueteros*. (SANTORO, M. 2008) Assim, por ser aliado desses movimentos sociais desde o início de sua administração, Kirchner teria dado respaldo aos protestos contra a instalação das papeleiras. Consoante Malamud (2011), a motivação precípua para esse suporte seria o angario de apoio político e eleitoral.

institucional de 2001 teve um papel fundamental. Esse paradigma, intitulado *Omnibalancing* por Corigliano (2007), possui as seguintes características: i) percepção das elites dirigentes argentinas de que o país encontra-se depauperado em função da adoção, na década de 90, de políticas neoliberais exortadas pelos EUA e pelas agências financeiras internacionais lideradas pelo FMI e pelo Banco Mundial, responsáveis por levar o Estado argentino à beira do penhasco em 2001; ii) percepção das elites dirigentes de que a política de alinhamento aos EUA trouxe baixo retorno ao país, e que, face o declínio relativo da hegemonia estadunidense bem assim a reorientação do foco de sua política exterior à Eurásia, a Argentina deveria buscar novas alternativas de aliança política e econômica no cenário internacional; iii) politização do interesse nacional, em fervorosa crítica ao tom economicista impresso nos anos 90, buscando-se, sobretudo, maior autonomia política e recuperação da reputação argentina no cenário internacional. No entorno regional, almeja-se o contrabalanceamento da liderança brasileira. Todavia, em razão dos diversos constrangimentos externos e internos, o interesse nacional argentino não mais se projeta internacionalmente, restringindo-se às demandas imediatistas da política doméstica, restando pouca atenção para o planejamento em longo prazo de estratégias coerentes de inserção internacional; iv) em termos de estratégia de inserção internacional, abandono da política de alinhamento automático aos EUA e ênfase na aproximação com os países sul-americanos, nomeadamente Venezuela, Brasil e MERCOSUL; elevada retórica antiamericana, anti-imperialista, anti-mercado, esquerdista e nacionalista, adotando-se uma postura mais defensiva e introspectiva, em paralelo a pragmatismo na conduta exterior, ao manter o diálogo e as relações diplomáticas e comerciais com os EUA e potências europeias, buscando com isso renegociar seus compromissos econômicos e reinserir-se no sistema financeiro internacional⁶⁶. v) estratégia heterodoxa de desenvolvimento econômico, que, conquanto tenha logrado prodigiosa recuperação econômica no pós-crise 2001, esgotou-se diante do persistente constrangimento externo consubstanciado com a crise econômica internacional de 2008, resultando num quadro de elevada instabilidade monetária⁶⁷.

⁶⁶ É justamente devido a esse movimento pendular da política externa argentina entre ideologia e pragmatismo que Corigliano denomina o paradigma de suas relações exteriores como *Omnibalancing*.

⁶⁷ Nas palavras de Corigliano (2007, p. 15), esta seria a definição do Paradigma *Omnibalancing*: un modelo basado en el quiebre de la relación financiera con el Fondo, la exportación de commodities (soja) y retención de exportaciones y, como conducta de política exterior, el *omnibalancing*. Esta última condiciona la política exterior a las necesidades políticas internas de corto plazo, exacerbando las tácticas pendulares propias de la “Tercera Posición” peronista. Pero, a diferencia de esta última, el *omnibalancing* renuncia momentáneamente a la tradicional vocación argentina de liderazgo regional, y juega entre dos ejes externos: el encabezado por Washington y el protagonizado por La Habana y Caracas”.

5.2 POLÍTICA EXTERNA DE LULA (2003-2010)

Em 2003, Lula assumiu a presidência brasileira numa conjuntura econômica delicada, marcada pelo que alguns estudiosos chamam de “crise de credibilidade” (FONSECA; CUNHA; BICHARA, 2012). Tal crise plasmou-se na elevação abrupta da taxa de câmbio, provocada pela retirada maciça de capitais especulativos do país por parte de investidores estrangeiros temerosos de que a eleição dum candidato do partido de esquerda (Partido dos Trabalhadores – PT) viesse a significar uma ruptura com o modelo macroeconômico neoliberal que até aquele momento vinha sendo implementado. De fato, conquanto ainda durante a campanha eleitoral Lula tenha dado sinais que indicavam mais continuidade do que mudança no que tange à condução da política econômica⁶⁸, até sua posse em janeiro de 2003, estudantes, trabalhadores, parte da intelectualidade e da classe média brasileiras nutriam alguma esperança de que a eleição do novo presidente traria consigo reformas econômicas e sociais que revertessem a concentração de renda e de poder no setor financeiro (privilegiado com a política de juros altos), em favor do setor produtivo nacional e das classes populares. Não à toa, historicamente o PT sempre esposou um discurso de crítica às políticas neoliberais, as quais o partido costumava denunciar como políticas de/para banqueiros. Assim pois, o receio de que o novo governo, por razões ideológicas e em busca do apoio eleitoral, adotasse medidas ditas populistas que contrariassem as leis do mercado gerou grande desconfiança no sistema financeiro internacional⁶⁹.

Condicionado em boa medida pela possibilidade de que uma nova crise cambial estalasse, colocando em risco a estabilidade econômica e política nos primeiros anos de governo, Lula deu continuidade ao chamado tripé macroeconômico que caracterizara a gestão de Fernando Henrique Cardoso nos anos pós-crise do real, em haver: manutenção de robusto superávit primário⁷⁰, metas de inflação caucadas em elevadas taxas de juros⁷¹ e câmbio

⁶⁸ A exemplo da Carta ao Povo Brasileiro, escrita na reta final da campanha, onde Lula se compromete a manter a estabilidade econômica e o respeito aos contratos nacionais e internacionais (FONSECA; CUNHA; BICHARA, 2012).

⁶⁹ Na verdade, já se verificavam ataques especulativos à moeda brasileira durante todo o processo eleitoral de 2002. De acordo com Fonseca, Cunha e Bichara (2012), entre os meses de janeiro e outubro deste ano, a taxa de câmbio sofreu uma desvalorização nominal de 60%.

⁷⁰ Em conformidade a Teixeira e Pinto (2012), entre 2003 e 2010, os superávits primários somaram um montante de R\$ 758,8 bilhões.

⁷¹ Apesar de mostrar uma tendência declinante (de 23,79% para 9,9%), entre 2003 e 2010, a média anual da taxa de juros foi aproximadamente 15% (CEPALSTAT, 2013). Essa elevada taxa de juros impactou negativamente a

flutuante levemente sobrevalorizado⁷² em razão do intenso fluxo externo de capital⁷³. Argumenta-se aqui que, pelo fato de a crise financeira de 1999 não ter produzido tamanha repercussão econômica e política como ocorrera na Argentina (isto é, elevada recessão e desemprego, aumento da pobreza e da miséria e crise de governabilidade), a percepção das massas, das elites e da maior parte dos dirigentes políticos brasileiros não foi tão afetada a ponto de induzir um descontentamento geral que implicasse a negação total das políticas do governo anterior. Com efeito, diferentemente do forte sentimento antimenemista verificado na Argentina, que obrigou o novo governo a diferenciar-se onde possível fosse do anterior, no Brasil, a estabilidade monetária lograda pelo real foi concebida como um legado do governo FHC a ser preservado⁷⁴.

Porém, também é verdade que a crise do real na virada do século atrelada ao forte protecionismo comercial por parte dos países centrais fizeram com que o governo brasileiro assumisse uma postura mais crítica em relação à globalização e à livre regulação do mercado. Conforme Cervo e Clodoaldo (2010), enquanto assumiu a pasta do Ministério de Relações Exteriores (2003-2010), o chanceler Celso Amorim preconizou a ideia segundo a qual a fé cega na abertura dos mercados e na retração do Estado é incapaz de induzir o desenvolvimento e a igualdade entre as nações. Deixando de lado o viés governista, parece razoável dizer, em consonância a Teixeira e Pinto (2012), que o governo Lula, ao menos em seu segundo mandato, promoveu certa flexibilização da política econômica, constituindo exemplos disso: i) a adoção de medidas voltadas à ampliação do crédito ao consumidor e ao mutuário; ii) o aumento real no salário mínimo, que, em conformidade a Fonseca, Cunha e Bichara, foi de 57% entre 2002 e 2010, atingindo o maior patamar desde o começo dos anos 1970; iii) a adoção de programas de transferência de renda direta, a exemplo do bolsa família,

dívida líquida interna do setor público, que saltou de 43,5% do PIB em dezembro de 2003 para 48,7% do PIB em dezembro de 2010. Nesse período, o montante pago com juros foi de R\$ 1,49 trilhões (TEIXEIRA; PINTO, 2012).

⁷² Entre 2003 e 2010, a moeda brasileira sofreu apreciação de 42,8% (TEIXEIRA; PINTO, 2012).

⁷³ Sobre a condicionalidade externa imposta a Lula, Fonseca, Cunha e Bichara (2012, p. 13) afirmam: “Qualquer novo governo que assumisse em tais condições muito provavelmente teria como prioridade, ao menos no curto prazo, o retorno à ‘normalidade’, mesmo que isso implicasse na adoção de medidas fiscais e monetárias fortemente contracionistas. No caso concreto do Brasil, o governo recém eleito contava com uma significativa desconfiança do mercado financeiro internacional”. Nesse sentido, “é no contexto de uma transição complexa e em meio às pressões financeiras geradas pela desconfiança dos credores é que se deve analisar as opções e estratégias de ‘continuidade’ [...]”

⁷⁴ Assim, enquanto que na Argentina a estratégia de desenvolvimento econômico foi alterada a partir da mudança de governo em 2002, voltada ao setor produtivo-industrial e unindo-se de traços heterodoxos, no Brasil, a estratégia manteve-se praticamente a mesma, ortodoxa, orientada ao setor financeiro, somente apresentando algumas nuanças a partir do segundo governo de Luiz Inácio.

que alcançou cerca de 11 milhões de famílias (FONSECA; CUNHA; BICHARA, 2012); iv) a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e a ampliação da atuação do BNDES para estimular o investimento público e privado bem como auxiliar a internacionalização das empresas nacionais; e v) as medidas anticíclicas de combate a crise internacional, a partir de 2009, estribadas em menores taxas de juros e incentivos fiscais destinados ao incremento da demanda interna. (TEIXEIRA; PINTO, 2012).

Enfim, o fato é que os bons resultados econômicos logrados entre 2003 e 2010 contribuíram sobremaneira para aumentar a projeção internacional do Brasil⁷⁵. De acordo com Teixeira e Pinto (2012), no período em apreço, o Brasil atravessou o seu maior ciclo de crescimento desde a malograda “década perdida” (1980): a média anual do crescimento do PIB foi de 4,1%⁷⁶; o consumo das famílias e os investimentos públicos e privados elevaram-se em 4,5% e 7,5% ao ano em média, respectivamente, ao passo que a formação bruta do capital fixo em relação ao produto subiu de 15,3% em 2003 para 19,5% em 2010; entre 2003 e 2010, o salário mínimo real ascendeu de US\$117,4 para US\$182,1; não obstante a expansão da renda, a inflação (IPC) caiu de 14,7% para 5%⁷⁷; entre 2003 e 2009, decresceram as taxas de desemprego (12,3% - 6,7%), pobreza (20,60% - 10,82%), indigência (11,21% - 6,14%) e o índice de gini⁷⁸ (58,8 - 54,7) (CEPALSTAT, 2013 e BANCO MUNDIAL, 2013).

No setor externo, alguns resultados igualmente foram alentadores. Entre 2003 e 2010, a média anual do saldo da balança comercial foi de aproximadamente US\$32,5 bilhões e o montante agregado de US\$259,8 bilhões⁷⁹. Por sua vez, a média anual do saldo na conta capital e financeira foi de US\$39,6 bilhões, com montante agregado de US\$316,9 bilhões. Com esses valores, verificou-se superávit na balança de pagamentos durante todo o período em análise, numa média anual de US\$ 31,8 bilhões, responsável pela soma em dez anos de

⁷⁵ Uma visão bastante diferente e crítica a esse respeito deve ser consultada em Gonçalves (2011).

⁷⁶ Consoante Teixeira e Pinto (2012, p. 18), “as taxas médias de crescimento do PIB nos dois governos Lula (3,5% entre 2003 e 2006; 4,6% entre 2007 e 2010) foram maiores do que as dos dois governos FHC (2,4% entre 1995 e 1998; 2,1% entre 1999 e 2002)”.

⁷⁷ Conforme Teixeira e Pinto (2012, p. 18), “[...] a inflação (IPCA) durante o governo Lula ficou quase sempre próxima ao centro da meta. Em 2006, 2007 e 2009, por exemplo, a inflação foi menor do que a meta”.

⁷⁸ De acordo Fonseca, Cunha e Bichara (2012), desde 2002, cerca de 25 milhões de brasileiros ascenderam aos estratos médios da pirâmide social.

⁷⁹ Os volumosos superávits comerciais permitiram que, entre 2003 e 2007, o sinal da conta de transações correntes, caracteristicamente negativo durante toda década de 90, fosse revertido, apresentando pequenos superávits que chegaram a ordem de US\$15 bilhões em 2005 (CEPALSTAT, 2013). Mais, a tendência superavitária do comércio exterior brasileiro entre 2003 e 2010 reverteu também a tendência a déficits comerciais verificada na segunda metade dos anos 90 (BAUMANN, R. 2010).

US\$254,7 bilhões. Nesse panorama, as reservas internacionais brasileiras saltaram de US\$49,3 bilhões em 2003, para US\$288,6 bilhões em 2010, ou seja, um incremento de 5,8 vezes o valor inicial. No que tange a dívida líquida externa total e a dívida líquida pública total, ambas foram reduzidas: 38,9%/PIB – 12%/PIB e 54,8%/PIB – 39,6%/PIB, respectivamente⁸⁰ (CEPALSTAT, 2013 e BANCO MUNDIAL, 2013).

Paralelamente à vultosa entrada de capital externo, verificou-se um processo significativo de internacionalização de grandes empresas nacionais, acompanhado do aumento, em níveis até então inéditos, de investimento externo brasileiro que, segundo Baumann (2010), atingiu *record* em 2006, com US\$28 bilhões em inversões. Nesse sentido, em muito contribuiu a política do governo brasileiro de estímulo e financiamento, através principalmente do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), para a associação a e aquisição de grandes companhias⁸¹, como forma de fortalecer e consolidar o grande capital nacional, de sorte a torná-lo páreo à intensa competição internacional (BAUMANN, R. 2010). Nesse tocante, as firmas que mais se destacam são aquelas ligadas à mineração, energia e bens primários, merecendo ser nomeadas a Gerdau (presente em 13 países), Vale (25 países), Petrobrás (26 países), Votorantim (14 países), Camargo Correa (13 países) e JBS (14 países)⁸². Também alguns bancos comerciais e de desenvolvimento brasileiros expandiram suas operações de créditos internacionalmente, destacando-se, respectivamente, o Itaú e, novamente, o BNDES em financiamentos a países sul-americanos⁸³ (BAUMANN, R. 2010).

Assim como no governo de Kirchner na Argentina, as externalidades positivas provenientes da favorável conjuntura econômica internacional⁸⁴ foram fundamentais para o

⁸⁰ Além disso, em 2005, o governo brasileiro antecipou o pagamento da dívida (em vencimento) com o FMI, cujo montante era de aproximadamente US\$15,5 bilhões. Dois dias depois, Kirchner fez o mesmo com a dívida argentina. A partir de então, consoante Bernal-Meza (2010), o Brasil abandonou o discurso de crítica ao FMI e passou a atuar no sentido fortalecer a instituição, tornando-se um país credor.

⁸¹ Conforme Clodoaldo e Cervo (2010), na América do Sul, o principal destino para os investimentos brasileiros são a Argentina. Várias empresas daquele país foram adquiridas por transnacionais brasileiras, tais quais: a Qilmes pela Ambev (setor de bebidas), a Swift Armour pela Friboi (setor de alimentos) e a Loma Negra pela Camargo Corrêa (setor de cimento), sem falar na intensa atividade desenvolvida pela Petrobrás na distribuição local de combustível.

⁸² Além dessas companhias, vale à pena mencionar ainda a Embraer, Odebrecht, Braskem e WEG (CERVO; CLODOALDO, 2010).

⁸³ Segundo Fonseca, Cunha e Bichara (2012), o fato de essas grandes empresas e bancos brasileiros terem passado quase incólumes pela crise econômica de 2008 consiste numa prova de sua solidez.

⁸⁴ Como já mencionado no capítulo anterior, a conjuntura econômica internacional que se estendeu mais ou menos de 2003 a 2008 caracterizou-se, em linhas gerais, por elevada liquidez internacional oriunda da política expansionista (e.g. redução da taxa de juros) estadunidense pós 11 de setembro e do intenso crescimento do

bom desempenho da economia brasileira, mormente durante a primeira gestão de Lula. Destarte, consoante Teixeira e Pinto (2012), entre 2003 e 2006, o motor do crescimento brasileiro foi principalmente o acentuado aumento das exportações brasileiras. No entanto, entre 2007 e 2010, sobretudo quando os efeitos da crise econômica se fizeram sentir a partir de 2008, a economia brasileira foi puxada pela expansão do mercado interno, que foi o responsável pela recuperação da atividade produtiva nacional e pela abertura de oportunidades rentáveis aos investidores estrangeiros que, num contexto internacional de estagnação econômica em mercados tradicionais (EUA e Europa), transferiram volumosa quantia de capitais à economia brasileira.

Nesse segundo momento, conforme Teixeira e Pinto (2012), a flexibilização da orientação contracionista da política econômica levada a cabo pelo presidente Lula exerceu um papel chave. De fato, teriam sido o incremento dos investimentos e do consumo privado (especialmente das famílias), alavancados por i) políticas de renda e distributivas, ii) pela expansão dos créditos⁸⁵, e iii) por medidas contracíclicas de combate à crise internacional, plasmadas sobretudo em reduções de imposto público⁸⁶, os grandes responsáveis pela expansão da demanda interna e conseguinte reaquecimento econômico.

De acordo com Baumann (2010), o conjunto desses resultados positivos passou a indicar, por um lado, uma menor vulnerabilidade, e por outro lado, uma maior solvência da economia brasileira, repercutindo favoravelmente à reputação externa do país, de modo a reduzir o risco-país e projetar o Brasil internacionalmente. Nas palavras do autor: “this set of characteristics, on its turn, has helped to foster the country’s external image and has given support to a more pro-active positioning in the international scenario” (BAUMANN, R. 2010, p. 34). Com efeito, no início dos anos 2000, economistas do departamento de pesquisa do banco Goldman Sachs elaboraram o acrônimo BRIC (referindo-se a Brasil, Rússia, Índia e China) para designar os quatro países cujo potencial de crescimento econômico os projetaria, em médio prazo, entre as maiores economias do mundo. Desde então, consoante Fonseca, Cunha e Bichara (2012), acadêmicos, analistas de mercado e tomadores de decisão viriam, cada vez mais, concentrando sua atenção nas potências emergentes do século XXI. Como

produto chinês e indiano. Acrescente a essas condições favoráveis o incremento da demanda mundial por bens primários que pressionou os preços das commodities e fez com que os termos de troca do Brasil crescessem 39,9% entre janeiro de 2003 e dezembro de 2010 (TEIXEIRA; PINTO, 2012)

⁸⁵ De 26,1% do PIB em 2003 para 45,2% do PIB em 2010.

⁸⁶ Dentre eles, o imposto de renda (IR), o IPI em carros novos, material de construção e eletrodomésticos, o IOF na concessão de crédito para as pessoas físicas e o COFINS sobre moto (TEIXEIRA; PINTO, 2012).

consequência, mesmo enfrentando uma pequena recessão em 2009 (-0,3% do PIB), o Brasil recebeu o *status* de grau de investimento pelas principais agências financeiras de *rating*.

É baseando-se nessa dinâmica da economia brasileira nos últimos dez anos que Cervo e Clodoaldo (2010) dão o nome de Estado Logístico ao paradigma da política exterior do Brasil que, a despeito de implantado ainda sob a liderança de FHC, só teria sido consolidado no governo de Lula. Portanto, segundo a definição dos autores:

Logístico é aquele Estado que não se reduz a prestar serviço, como fazia á época do desenvolvimentismo, nem a assistir passivamente às forças do mercado e do poder hegemônico, como se portava à época do neoliberalismo. Logístico porque exerce a função de apoio e legitimação das iniciativas de outros atores econômicos e sociais. Contrariamente à presunção da literatura acerca da globalização, esse novo paradigma introduzido por Cardoso e consolidado por Lula não admite que diante das forças internacionais os governos sejam incapazes de governar. Visto que o Brasil se apresenta como sociedade organizada, com suas federações de classe articulando industriais, agricultores, banqueiros, operários comerciantes e consumidores, cabe ao Estado apoiar a realização dos interesses desses segmentos da sociedade [...] Como tudo isso depende do interno e do externo, entra com o peso do nacional sobre a política exterior e torna-se agente da governança global. Essa evolução permite tomar a política exterior da era Lula como passo firme rumo à maturidade. (CERVO; CLODOALDO, 2010, pp. 494, 495).

Assim pois, para Clodoaldo e Cervo (2010), o paradigma do Estado Logístico i) procura combinar o liberalismo ao desenvolvimentismo, o capitalismo ao estruturalismo latino-americano; ii) estimula parcerias entre o Estado e a iniciativa privada, de forma que esta exerça o papel empreendedor, e aquele, além de regulamentar e prover a estabilidade macroeconômica, secunde a sociedade no fornecimento de apoio logístico e na defesa de seus interesses⁸⁷; iii) favorece o capital nacional, incentiva a formação de grandes empresas de matriz brasileira em setores em que a competitividade sistêmica é possível, e promove a internacionalização do capital nacional estribando-se no funcionamento estratégico do BNDES; iv) administra o processo de privatização para evitar o risco de consumir a destruição do patrimônio nacional a cargo do Estado normal; v) e busca exercer maior controle governamental sobre o processo de interdependência econômica, de maneira a atenuar a dependência tecnológica e a vulnerabilidade externa do país⁸⁸.

Em termos de política externa propriamente dita, as percepções dos líderes brasileiros a respeito do contexto internacional e da importância do país, o interesse nacional e a estratégia de inserção internacional foram ou modificados ou complementados durante o

⁸⁷ Nesse sentido, a percepção de interesse nacional passa a ser setorial, em conformidade aos interesses concretos dos diferentes grupos sociais. Contudo, a autonomia política do Estado, que durante os anos 90 fora relegada ao segundo plano, volta a constituir um objetivo precípuo da política externa brasileira.

⁸⁸ Novamente, para uma posição oposta e interessante à proposta de Cervo, deve ser consultado Gonçalves (2011)

governo Lula. A partir de então, de acordo com Bernal-Meza (2010), a diplomacia brasileira passou a ser pautada pela corrente de pensamento realista das relações internacionais, em substituição ao alegado idealismo kantiano ou neo-institucionalismo que caracterizara sobretudo a primeira gestão presidencial de Fernando Henrique Cardoso⁸⁹. Sob essa nova perspectiva, as relações interestatais voltaram a ser concebidas como primordialmente relações de poder, e o novo contexto internacional pós 11 de setembro como um palco de acirrada disputa e competição entre grandes potências preocupadas em manter o status quo na hierarquia da ordem internacional e as ditas médias, emergentes ou novas potências que pressionam o reordenamento na distribuição mundial de poder e na estrutura relativa de ganhos.

Portanto, a unipolaridade alicerçada na proeminência estadunidense, simbolicamente contestada nos ataques terroristas de 2001 e materialmente desgastada frente os elevados custos da guerra no Iraque encetada em 2003, transitou para um cenário multipolar, com o surgimento de novos centros de poder, sobretudo na Ásia, capitaneados pelas gigantes China e Índia⁹⁰. O Brasil, ao solidificar sua visão de país forte, potência média ou nação emergente, durante o governo Lula⁹¹, buscou a aproximação com esses países, e sepultou de uma vez a política de alinhamento aos Estados Unidos, largamente perseguida durante boa parte dos anos 90. Nesse sentido, o interesse nacional voltou a ser politizado (amenizando-se o teor demasiado economicista do governo anterior), e a autonomia nacional, a liderança regional, o reconhecimento enquanto *global player* bem assim a ascensão na hierarquia mundial de poder se tornaram objetivos latentes da política externa brasileira⁹².

⁸⁹ Conforme Bernal-Meza (2010, p. 198), “FH Cardoso’s and Lula da Silva’s views on world politics and globalization were confronted and opposed. The first adhered to neoliberalism, while Lula and his colleagues adhered to neo-realism. Thus, while Cardoso confided in the ideal configuration of a new multipolar order with the progressive development of more just and harmonious international relations, Lula kept a hierarchical view of world power and was skeptical about the idealistic vision of a world overall more peaceful, cooperative and harmonious”. Discordamos em parte da assertiva de Bernal-Meza, já que, como discutido nas páginas anteriores, em sua segunda gestão, FHC mudou sua percepção a respeito do contexto internacional ao cunhar o conceito de globalização assimétrica. Porém, concordamos que, apenas no governo Lula, essa postura mais crítica tornou-se sólida.

⁹⁰ Potências tradicionais, tais como os países reunidos na União Europeia, a Rússia e o Japão, também começam a recuperar sua posição de poder, antes obnubilada pela hegemonia dos EUA, contribuindo para ensejar a diversificação dos polos da ordem internacional.

⁹¹ Nas palavras do então chanceler brasileiro Celso Amorim: “Temos consciência de que a afirmação dos valores e interesses brasileiros no mundo é- e sempre será- global em seu alcance. Sem entrar no mérito de saber se isso é uma vantagem ou desvantagem, o Brasil não é um país pequeno. Não tem e nem pode ter uma política externa de país pequeno” (AMORIM, 2007. *Apud* PECEQUILO, 2008, p. 143).

⁹² O embaixador brasileiro Souto Maior (2006, p. 54) descreve o objetivo da política externa brasileira desse período nos seguintes termos: “simplificadamente, pode-se dizer que a ideia-chave subjacente à nossa atual política regional é a construção de uma base subcontinental tão ampla e sólida quanto possível, de modo a firmar

Segundo Bernal-Meza (2010), o corolário dessa nova estratégia de inserção internacional teria sido o estabelecimento pela diplomacia brasileira de linhas divisórias entre as supostas zonas de influência no continente americano. Sob a liderança direta dos EUA, estariam toda América do Norte e América Central. O MERCOSUL, tendo o Brasil a sua frente, exerceria, pois, o contrabalanceamento à hegemonia estadunidense através de sua crescente influência sobre a região sul-americana. Enfim, parecia que o Brasil aprendera com as experiências históricas recentes e aperfeiçoara sua estratégia de inserção internacional, substituindo a tática do “bom comportamento”, esposado na gestão de FHC, pela barganha de alto perfil, a partir do governo Lula (PECEQUILO, 2008). O Brasil se colocava, pois, não mais como um novo país a ser inserido no primeiro mundo, mas sim como uma potência média supostamente líder das nações emergentes.

Inevitavelmente, a reorientação da política exterior brasileira acabou gerando algum atrito com os EUA, embora, diferentemente de Kirchner na Argentina, Lula não tenha esposado um discurso hostil anti-estadunidense (VISENTINI; SILVA, 2010). Em 2003, a diplomacia de Lula condenou a postura unilateral dos EUA ao iniciar a guerra contra o Iraque sem o necessário respaldo da ONU. Já naquele momento, o Brasil preconizava, ao lado de França, Rússia e Alemanha, o multilateralismo na condução da política internacional. De acordo com Bandeira (2005, p. 8), estas teriam sido as palavras do mandatário brasileiro em crítica ao presidente estadunidense George W. Bush: “El presidente Bush (...) le falta el respeto a la ONU, no tiene en cuenta al Consejo de Seguridad y lo que piensa el resto del mundo. Creo que esto es grave. Grave para el futuro de la ONU, que es una referencia de comportamiento para las naciones del mundo entero”.

No mesmo ano, as divergências se acentuaram quando o Brasil intensificou sua posição contrária às práticas comerciais protecionistas dos países europeus e dos EUA. Desse modo, na Conferência da OMC ocorrida em Cancún (México), no âmbito da Rodada Doha de negociações multilaterais, o Brasil articulou a formação do bloco G-20 comercial⁹³, coalizão política em que vinte países emergentes unem-se em torno da reivindicação pela eliminação ou redução dos subsídios à produção e à exportação de bens agrícolas, além da supressão de barreiras à importação destes produtos por parte dos países centrais (CERVO; BUENO,

a liderança brasileira na América do Sul, o que deveria facilitar, no âmbito mundial, o exercício de uma política de potência emergente”.

⁹³ Desde 2007, o G-20 passou a ser composto por 23 países, quais sejam: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Cuba, Equador, Guatemala, México, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela (na América Latina); África do Sul, Egito, Nigéria, Tanzânia e Zimbábue (na África); e China, Filipinas, Índia, Indonésia, Paquistão e Tailândia (na Ásia).

2010)⁹⁴. Segundo Pecequillo (2010), após o evento, o Brasil foi criticado pela diplomacia estadunidense, sendo intitulado pelo representante comercial (USTR) Robert Zoelick como “o país que só diz não”⁹⁵.

Ainda em 2003, Lula ensejou um movimento de reaproximação com o governo de Cuba, firmando com este país acordos de cooperação em matéria financeira, turismo, saúde, agricultura, pesca, meio ambiente, educação e intercâmbio comercial (BANDEIRA, 2005). Tal iniciativa causou certa apreensão por parte dos líderes políticos estadunidenses, receosos que o Brasil igualmente descambasse para aliança esquerdista que se afigurava no subcontinente sul-americano sob a liderança de Caracas.

Dois anos depois, a diplomacia brasileira assumiu a mesma posição crítica defendida em Cancún com relação aos termos de negociação propostos pelos EUA para o projeto ALCA. Consoante Bandeira (2005), este projeto incluía temas que transcendiam os aspectos estritamente comerciais: também estavam presentes normas para regulamentação de serviços, investimentos, compras governamentais e propriedade intelectual, limitando significativamente a autonomia e a capacidade regulatória dos governos nacionais⁹⁶. Além disso, os Estados Unidos insistiam em limitar o livre acesso a seu mercado de produtos nos quais o Brasil possuía vantagens comparativas (nomeadamente bens primários, e.g. açúcar, aço e suco de laranja), assim como excluía das negociações temas de importância prioritária a este país, como os subsídios agrícolas e as medidas *anti-dumping*. Mais, o governo estadunidense condicionava a eliminação dos subsídios agrícolas à suspensão dos mesmos por

⁹⁴ Conforme Ferrari (2009, pp. 107-108), após a falta de resultados concretos no encontro de Cancun, o G-20 dedicou-se a intensas consultas técnicas e políticas, visando injetar dinamismo nas negociações. Foram realizadas diversas reuniões ministeriais do grupo, além de frequentes reuniões entre chefes de delegação e altos funcionários dos países. O grupo promoveu, ainda, reuniões técnicas com vistas a discutir propostas específicas no contexto das negociações sobre agricultura da OMC e a preparar documentos técnicos, em apoio à posição comum adotada pelo grupo.

⁹⁵ Para uma leitura crítica da postura brasileira no âmbito do G-20 comercial, consultar: Bernal-Meza (2008). Conforme o autor, com o desenrolar das negociações de Doha nos anos subsequentes, o Brasil acabou aderindo à pressão exercida pelos EUA e pela União Europeia, de modo a contrariar os interesses daqueles países que outrora, quando os interesses brasileiros ainda não tinha sido alcançados, foram seus aliados, tais quais, precipuamente: Argentina, Venezuela, Índia e China. Consoante o autor (p. 27): “[...] en la Ronda de Doha cada país está negociando independientemente – a pesar de que intercambian ideas y posiciones -, aún cuando todo el bloque forma parte Del G-20 liderado por Brasil e India. Todo indica que Brasil [...] se va apartando de la posición más proteccionista de la Argentina, pero que fúe la común entre las grandes economías emergentes (China, India, Brasil, África del Sur, Argentina) en el origen de las negociaciones”.

⁹⁶ De acordo com Bandeira (2005, p. 14), no que tange às compras governamentais, “el interés de Brasil consistía, sobre todo, en preservar su capacidad de seguir con una política de desarrollo, como en el caso de Petrobrás, que priorizaba las industrias brasileñas en la adquisición de equipamientos para las plataformas de petróleo, lo que no podría hacer más, si este sector fuese abierto a las competencias de las corporaciones americanas”.

parte da União Europeia, assunto que deveria ser resolvido no âmbito da Rodada de Doha (BANDEIRA, 2005).

Além da discussão relativa ao escopo e à abrangência, os desentendimentos entre Brasil e EUA no âmbito da ALCA se deram em outras duas frentes: na estrutura e no procedimento de implementação das normas de liberalização do projeto. Segundo Pecequilo (2008), enquanto os Estados Unidos pretendiam abarcar todos os arranjos regionais do hemisfério americano sob o guarda-chuva da ALCA, o que na prática significava o desaparecimento de blocos como o MERCOSUL e a CAN (Comunidade Andina de Nações), o Brasil advogava pela manutenção desses arranjos, concebendo-se a ALCA como o somatório dos mesmos. Em acréscimo, *“there was a clash regarding the pattern of talks and implementation of decisions: Brazil preferred single harvest, that meant that all issues and resolutions should be implemented at the end of all talks, and the US the early harvest, with the gradual provision of rules”* (PECEQUILO, 2010, p. 140). Assim, após os EUA, Canadá, México, Chile e países da América Central e Caribe rejeitarem a proposta brasileira de iniciar a integração hemisférica através duma versão “light” da ALCA, excluindo-se os temas não comerciais tão preconizados pelos EUA, o malgrado projeto integracionista, que já vinha sendo gestado desde 1994, foi finalmente sepultado durante a IV Cúpula das Américas de 2005, em Mar Del Plata, Argentina.

Nessa mesma época, a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), sob forte estímulo do Departamento de Estado dos EUA, passou a pressionar o Brasil para que este assinasse um acordo de salvaguardas para a inspeção do programa nuclear que estava sendo desenvolvido pelo grupo de empresas estatal Indústrias Nucleares do Brasil, instalado em Resende, Rio de Janeiro. Além disso, em parceria com os EUA, a AIEA também pressionava para que o Brasil aderisse ao Protocolo Adicional ao TNP de 2005, exigindo que o governo brasileiro suspendesse todos os programas de enriquecimento de urânio ou de reprocessamento, e que permitisse a realização de inspeções internacionais, tanto nas instalações nucleares, quanto em outras partes do território nacional consideradas suspeitas (BANDEIRA, 2005). O Brasil não aderiu ao Protocolo Adicional de 2005 e continuou restringindo o acesso dos inspetores da AIEA às instalações de enriquecimento de urânio até 2010, quando, mais uma vez, recusou-se em aderir ao Protocolo Adicional ao TNP de 2010, alegando não ter intenções de desenvolver armas nucleares, mas que, ao mesmo tempo, visa proteger a tecnologia nacional⁹⁷.

⁹⁷ O programa nuclear brasileiro se consolidou com o lançamento da Estratégia Nacional de Defesa em 2008, documento no qual o Brasil reitera seu compromisso com o uso pacífico da energia nuclear, mas, ao mesmo

Mais recentemente, a diplomacia brasileira entrou em atrito com o governo estadunidense entorno da crise política em Honduras, em 2009, e na tentativa de mediar, em 2010, um acordo entre o Irã e a comunidade internacional sobre o processo de enriquecimento de urânio neste país. Em 28 de junho de 2009, o Brasil, os Estados Unidos e a comunidade internacional como um todo condenaram o golpe de estado que derrubara o então presidente hondurenho Manuel Zelaya, exigindo o retorno do regime democrático naquele país. Após ficar por algum tempo exilado na Costa Rica, e impossibilitado pelos militares golpistas de retornar a Honduras, Zelaya conseguiu refugiar-se na embaixada brasileira em Tegucigalpa. Enquanto isso, o governo interino, liderado por Roberto Micheletti, manteve o calendário eleitoral que estabelecia eleições presidenciais para novembro de 2009. Foi a partir desse momento que as posições de Brasil e EUA passaram a divergir: o primeiro cobrava o cancelamento do processo eleitoral, antes que Zelaya reassumisse a presidência e pudesse concorrer às eleições normalmente; o segundo aceitou que as eleições ocorressem na ausência do mandatário deposto, o que de fato aconteceu, com a posse de Perfírio Lobo em 27 de janeiro de 2010⁹⁸. De acordo com Pecequillo (2010), uma vez consumada, o governo estadunidense logo reconheceu a nova administração presidencial, ao passo que o Brasil se recusou em fazê-lo. Na ocasião, surgiram especulações de que os EUA não teriam se esmerado realmente em garantir o retorno de Zelaya ao poder em virtude de sua aproximação com os líderes venezuelano Hugo Chávez e cubano Fidel Castro.

Em maio de 2010, após o fracasso da tentativa de acordo entre as autoridades de Teerã e o intitulado Grupo de Viena (composto por Estados Unidos, Grã Bretanha, Rússia, França e Alemanha), que preconizava transferir para França, sob os auspícios dos inspetores da AIEA, o processo iraniano de enriquecimento de urânio, Brasil e Turquia assinaram um acordo tripartite com o Irã, sob o suporte inicial de Washington, que previa o desenvolvimento do

tempo, ratifica a necessidade estratégica do desenvolvimento da tecnologia nuclear em sua matriz energética, na saúde e na agricultura, invocando, para tanto, a autonomia nacional na produção e enriquecimento de urânio. Conforme Bertonha (2009), o lançamento da Estratégia Nacional de Defesa também significou uma iniciativa do governo Lula, ainda que bastante limitada, de reestruturar as forças armadas do país, provendo, sobretudo, maiores investimentos públicos no setor. De modo distinto, não se verificou na Argentina essa tentativa de revitalizar e recuperar o defasado aparato militar, haja vista a tendência crescente de marginalização das forças armadas a partir da redemocratização do país. “What is remarkable is that President Lula, an ex-trade union leader and victim of the military dictatorship, is the president who has led the recovery of the nation’s military power, in a situation that is almost the opposite of that in Argentina. There, the military lost their political power and subsequent democratic governments have tended to assume a confrontation posture in relation to the Armed Forces, which almost explains how they arrived at the critical operative, logistic and moral situation in which they find themselves” (BERTONHA, 2009, p. 118).

⁹⁸ Para saber mais sobre a crise política em Honduras, ver: Entenda a crise política em Honduras Manuel Zelaya foi derrubado por um golpe militar em 28 de junho: Lobo venceu eleições em novembro; Congresso foi contra volta de Zelaya. Informação postada no portal de notícia G1 Globo, 2010.

programa nuclear de Teerã em solo turco. Entretanto, apesar das declarações feitas antes e depois do Acordo de Teerã, de que apreciavam o esforço brasileiro-turco e que encorajavam os dois países a continuarem seus bons ofícios, líderes políticos dos EUA e das demais potências, desconfiados da suposta possibilidade de manobra iraniana⁹⁹, rejeitaram a iniciativa diplomática e optaram por impor mais uma rodada de sanções contra o regime dos ayatolás (BIATO, 2010), sem falar nas ameaças de invasão militar feitas altos escalões das forças armadas estadunidenses (PECEQUILO, 2010)¹⁰⁰.

A despeito de todo o exposto acima, e como bem pontuado por Bandeira (2005), as divergências entre o Brasil e os EUA não eram marcadamente ideológicas, como eram com a Argentina e a Venezuela, por exemplo. O que houve, sim, foi o atrito de interesses entre as nações, tanto políticos quanto econômicos, que se traduziram basicamente no intuito brasileiro de se tornar um *global player* e aumentar sua influência no subcontinente latino-americano. Reitera-se, mais uma vez, que o presidente Lula, diferentemente de Kirchner e Fernández na Argentina, não incorporou um discurso antiamericano. De fato, de acordo com Pecequilo (2008), a diplomacia de Lula teria se caracterizado pela coadunação dos eixos Norte-Sul, horizontal-vertical, objetivando pragmaticamente incrementar a projeção internacional do país enquanto potência emergente. Nesse sentido, o então chanceler brasileiro, Celso Amorim, advogava que: “O grande diferencial é que deixamos de lado a velha dicotomia (...): melhoramos nossas articulações com África, China, Índia- mas sem hostilizar os EUA e a União Europeia que tem tido conosco um diálogo muito privilegiado (...)” (PECEQUILO, 2008, p. 151).

Em relação aos Estados Unidos, por exemplo, conquanto a China tenha se tornado o principal parceiro comercial do Brasil em 2009, e apesar da permanência de barreiras estadunidenses às exportações brasileiras, as relações comerciais e econômicas entre os países continuam bastante densas (PECEQUILO, 2008). Com efeito, os EUA seguem sendo o país

⁹⁹ Segundo Biato (2010, p. 3), “Os setores mais conservadores nos EUA e na Europa não hesitaram em insinuar publicamente que a iniciativa de Brasil e Turquia, mesmo se motivada por boa fé, era ingênua. Serviria na prática aos propósitos iranianos de postergar indefinidamente um acerto de contas com a AIEA. Dar-se-ia assim tempo a Teerã para ultimar uma suposta bomba secreta e criar um fato consumado irreversível no tabuleiro estratégico do Oriente Médio. Brasília e Ancara estariam assim encorajando o Irã a burlar o regime de não proliferação e fortalecendo a mão dos setores linha-dura dentro da Guarda Revolucionária iraniana”.

¹⁰⁰ Conforme Souza Neto (2011), essa tentativa da diplomacia brasileira de mediar um acordo entre Irã e a comunidade internacional se enquadra numa política mais ampla do governo Lula de aproximação diplomática e econômica com Teerã, refletida na troca de viagens presidenciais e grupos de empresários entre os dois países ao longo de 2009 e 2010, bem assim na posição brasileira favorável ao desenvolvimento iraniano de tecnologia nuclear para fins pacíficos. Tal aproximação gerou grande desconforto não só em Israel e nos Estados Unidos, mas principalmente na Argentina que, sob a liderança de Cristina Fernández naquele momento, esforçava-se por penalizar os responsáveis iranianos pelos ataques terroristas de 1992 e 1994 (ver p. 69).

que mais investe no Brasil, além de ser o segundo maior parceiro em termos de comércio exterior. Ademais, segundo Pecequilo (2010), a partir de 2005, Lula estreitou os laços pessoais com Bush, mantendo uma relação cordial semelhante àquela nutrida por FHC e Clinton. Nesse mesmo ano, fruto da política estadunidense de reaproximação aos aliados regionais, Brasil e EUA estabeleceram uma parceria estratégica¹⁰¹ que visava, entre outros fins, incrementar a cooperação interestatal no que concerne à produção de biodiesel. Porém, conforme a autora, a verdadeira motivação por trás dessa política de reaproximação dos EUA era geopolítica, porquanto traduzida no receio de Washington de que o Brasil se inclinasse em favor do projeto bolivariano protagonizado por Caracas. Nesse sentido, este país passou a ser reconhecido pelos líderes políticos estadunidenses como um importante poder estabilizador da região, e Lula, como o líder esquerdista responsável, ao contrário de Chávez, tido como representante da esquerda má. Assim pois, na visão de Washington, “it was Brazil, the most relevant power pole in South America, the one that could work as a regional balancer and an honest broker” (PECEQUILO, 2010, p. 142).

Também com a União Europeia o Brasil estabeleceu uma parceria estratégica em 2007, na ocasião da Conferência de Cúpula Brasil-União Europeia, em Lisboa. A partir desse momento, conforme Lessa (2010), a UE teria desistido, em razão das assimetrias estruturais e da divergência de posições existentes intrabloco, de levar adiante as negociações comerciais com os arranjos regionais a exemplo do MERCOSUL, optando por privilegiar o Brasil enquanto representante da região¹⁰². Além disso, a parceria estratégica de igual modo visou promover maior cooperação política, principalmente em áreas de interesse comum, como a reforma da ONU, o combate aos efeitos das mudanças climáticas, a produção e o comércio de agrocombustíveis (SOUZA NETO, 2011). Por último, vale mencionar ainda que, em três ocasiões diferentes, o presidente Lula foi convidado pelos membros do G-8 a participar de suas reuniões. No último “diálogo ampliado”, em 2007, ocorrido em Berlim, a pauta de discussão foi composta pelos temas de promoção de investimentos internacionais, proteção à propriedade intelectual, cooperação no setor de energia e combate às mudanças climáticas e à

¹⁰¹ Consoante Pecequilo (2010, p. 142), “To stress the meaning of “Strategic Dialogue”, it should be remembered that the US only shares this kind of dialogue with nations such as China, India and Great Britain”.

¹⁰² Essa aproximação com a União Europeia constitui uma evidência para aqueles que criticam a falta de interesse concreto por parte do Brasil no fortalecimento da coesão política do MERCOSUL e outras instituições do entorno regional. Para essa leitura, consultar (BERNAL-MEZA, 2008).

pobreza na África. O encontro contou com a presença dos presidentes do “G-5”: China, Índia, África do Sul, México e Brasil (CERVO; BUENO, 2010)¹⁰³.

Contudo, é bem verdade que o traço distintivo da política externa de Lula foi a grande ênfase dada à cooperação horizontal e à projeção do Brasil no entorno regional (VISENTINI; SILVA, 2010). A expansão e a diversificação das relações diplomáticas com países dos quatro continentes almejavam não só lograr maior autonomia no contexto mundial - como bem retrata o conceito de autonomia pela diversificação elaborado por Vigevani e Cepaluni (2007), mas também alavancar a projeção internacional do país enquanto *global player*. Para Cervo e Bueno (2010), nesse período, a atuação da diplomacia brasileira estribou-se no conceito de multilateralismo da reciprocidade, uma espécie de aperfeiçoamento do conceito de globalização assimétrica elaborado no governo anterior, a partir do qual o Brasil passou a preconizar o respeito e o fortalecimento das regras e instituições internacionais de governança global de sorte a se atenuar as relações assimétricas de poder na política internacional outrossim possibilitar aos países subdesenvolvidos tratamento recíproco e maior participação no processo de tomada de decisão internacional¹⁰⁴. Destarte, a diplomacia de Lula manteve o alto perfil internacional do país inaugurado ainda na gestão de FHC. A diferença é que agora, conforme Souza Neto (2011), o Brasil teria qualificado sua inserção nos regimes de governança global, assumindo uma postura de crítica mais do que de aceitação, como prevalecera no primeiro governo de Cardoso¹⁰⁵.

Dessa maneira, em 2003, a convite da diplomacia brasileira, os ministros das relações exteriores do Brasil, da África do Sul e da Índia encontraram-se em Brasília e, através duma declaração conjunta, constituíram o fórum de diálogo IBAS, também conhecido como G-3. Entre os objetivos do grupo estão: promover o diálogo Sul-Sul, a cooperação e posições comuns em assuntos de importância internacional, nomeadamente aqueles relativos à segurança e ao comércio exterior; engendrar oportunidades de comércio e investimento entre

¹⁰³ Consoante Cervo e Bueno (2010), “o convite feito ao G-5 não corresponde a uma cortesia, mas ao peso desses emergentes para o encaminhamento dos temas e a solução dos problemas em âmbito global”.

¹⁰⁴ Assim, de acordo com Cervo e Bueno (2010, p. 497), durante o governo Lula, “a diplomacia brasileira elabora o conceito de multilateralismo da reciprocidade a partir do comércio e da segurança, por[em] o estende a todos os domínios das relações internacionais. O conceito envolve dois pressupostos: a existência de regras para compor o ordenamento internacional sem as quais irá prevalecer a disparidade de poder em benefício das grandes potências; e a elaboração conjunta dessas regras a fim de garantir reciprocidade de efeitos para que não realizem interesses de uns em detrimento de outros”.

¹⁰⁵ Segundo Souza Neto (2011, p. 101), “podemos identificar uma diferença entre os governos FHC e Lula em relação ao posicionamento brasileiro a respeito do multilateralismo. O governo FHC seria caracterizado por uma ênfase na obediência às regras (representada, por exemplo, pela adesão aos regimes internacionais), e o governo Lula enfatizaria a participação ativa na produção dessas mesmas regras.

as três regiões das quais os países fazem parte; fomentar a redução internacional da pobreza e o desenvolvimento social¹⁰⁶; estimular a cooperação em diversas áreas, como agricultura, mudança climática, cultura, defesa, educação, energia, saúde, sociedade de informação, ciência e tecnologia, desenvolvimento social, comércio e investimento, turismo e transporte (FERREIRA, 2009).

Em 2004, juntamente à Alemanha, Índia e Japão, a diplomacia brasileira envidou esforços em torno da ideia de reforma do Conselho de Segurança da ONU, mirando expandir o número de membros permanentes e não permanentes da instituição, de modo a conferir maior representatividade e transparência as suas decisões. A principal justificativa, no entanto, foi a de que o contexto das relações internacionais contemporâneo é bastante diferente daquele em que a ONU fora criada. Desde então, uma série de transformações teriam ocorrido, notadamente na distribuição mundial de poder, tornando-se necessário que a instituição se adaptasse aos tempos hodiernos. Em sendo assim, em 2005, esses quatro países, sob o título de G-4, chegaram a apresentar um projeto específico de resolução que propunha a inclusão de dez novos membros, sendo seis deles permanentes (dois da África, dois da Ásia, um da Europa e um da América Latina)¹⁰⁷. Inicialmente, os novos membros agregados não teriam direito a veto, o que poderia ser mudado quinze anos depois por uma resolução de revisão.

Para dar racionalidade a sua candidatura ao posto de membro permanente do Conselho de Segurança, ainda em 2004, o Brasil assumiu a liderança da Missão de Paz das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), buscando exercer maior influência discussões sobre planejamento e formulação das missões de paz no âmbito da ONU. Após o terremoto que sacudiu o país em 12 de janeiro de 2010, o Brasil reforçou seu compromisso com o Haiti, dobrando o contingente brasileiro na MINUSTAH (totalizando 2.400 homens) e tornando-se um dos primeiros países a desembolsar os recursos prometidos para o processo de

¹⁰⁶ Com o objetivo promover a cooperação intra-grupo bem como a assistência aos países menos desenvolvidos, o G-3 possui como reserva de recursos o chamado Fundo IBAS de Combate à Fome e à Pobreza. Consoante Visentini e Silva (2010, p. 60), “the fiduciary fund is used to implement scalable projects to be disseminated in developing countries which may show interest in it. The projects are seen as instances of positive practice in the fight against poverty and hunger, as well as actions in health, education, sanitary safety, and food security improvement”.

¹⁰⁷ De acordo com o Itamaraty (2010), 89 dos 192 membros da ONU declararam apoio à candidatura brasileira ao posto de membro permanente da ONU, dentre os quais França e Reino Unido. Entretanto, é interessante notar que nem China e Argentina, maiores parceiros econômicos do Brasil em nível mundial e regional, respectivamente, respaldam a aspiração brasileira. No mínimo, esse fato revela que o Brasil não vem conseguindo alcançar o nível de influência que almejava. Para uma abordagem crítica da política de projeção internacional do Brasil, ler Malamud (2011b).

reconstrução. Diante da visibilidade que a tragédia alcançou na comunidade internacional, o Brasil tem procurado manter a posição de destaque na mitigação do problema de fragilidade estatal naquele país (SOUZA NETO, 2011).

À margem da 61ª Assembleia Geral das Nações Unidas em 2006, os chanceleres de Brasil, Rússia, Índia e China, iniciaram efetivamente um processo de aproximação política e econômica entre seus países. O grupo passou a existir como uma plataforma internacional em 2009, com a I Cúpula de Chefes de Estado realizada em Ecaterimburgo. Os principais objetivos do grupo consistem em promover a coordenação econômica e financeira entre seus integrantes, assim como a reforma da governança global, de sorte a permitir a maior participação dos países emergentes nos principais fóruns de decisão internacional.

O governo brasileiro também procurou sobremaneira estreitar os laços político, culturais e econômicos com o continente africano. De fato, até junho de 2010, o presidente Lula da Silva realizou 11 visitas ao continente. Das 43 novas embaixadas brasileiras instaladas durante a gestão 2003-2010¹⁰⁸, 19 foram na África (somando-se às 18 já existentes anteriormente). Esse processo foi acompanhado pela inauguração de 17 missões de países africanos em Brasília (somando-se as 16 que já existiam). Esses números credenciaram o Brasil, no final do governo Lula, como a quinta maior presença diplomática no continente africano, atrás apenas de EUA, China, França e Rússia¹⁰⁹. Essa expansão de representações diplomáticas reflete o interesse brasileiro em adquirir respaldo político ao seu projeto de projeção internacional e de maior influência no processo de governança global, porquanto 54 dos 192 membros da ONU são países africanos (SOUZA NETO, 2011). Também existe o interesse econômico do Brasil na internacionalização de suas empresas, a semelhança da Petrobrás e da Vale, bem assim no incremento das exportações para os países africanos¹¹⁰. Por último e não menos importante, a diplomacia de Lula desenvolveu estreita cooperação técnica com a África, especialmente no que diz respeito ao combate à AIDs, com a vitória brasileira na quebra dos direitos de patente de alguns medicamentos da doença. Com a Comunidade dos

¹⁰⁸ **A poucos meses de deixar cargo, Lula cria mais quatro embaixadas.** Folha de São Paulo, 02 set. 2010. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/793218-a-poucos-meses-de-deixar-cargo-lula-cria-mais-quatro-embaixadas.shtml>. Acesso em: 18/03/2013.

¹⁰⁹ FELLET, João. **Brasil tem 5º maior presença diplomática na África.** Jornal BBC Brasil, Brasília, 17 out. 2011. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/10/111017_diplomacia_africa_br_jf.shtml. Acesso em: 18/03/2013.

¹¹⁰ Através, entre outros meios, do estabelecimento do acordo preferencial de comércio entre o MERCOSUL e a União Aduaneira da África Austral (FERREIRA, 2009).

Países de Língua Portuguesa (CPLP)¹¹¹, a cooperação se deu na área de segurança, ensino e educação, negócios e política eleitoral. Merecem destaque a abertura de centros de ensino técnico brasileiros no Timor Leste e em Angola, a disposição de urnas eletrônicas para o pleito presidencial de Guiné-Bissau em 2008 (que no fim acabou adiado por conta do golpe militar), bem como a instalação de uma fábrica de medicamentos antirretrovirais em Moçambique (FERRARI, 2009).

Em nível regional, aproveitando-se do vácuo de poder produzido pela reorientação da política externa estadunidense rumo à Eurásia no pós 11 de setembro e, sobretudo, com o fracasso do projeto ALCA (PECEQUILO, 2008), o Brasil procurou exercer liderança no processo de integração sul-americano. Daí a tentativa de revitalizar, a despeito das inúmeras limitações, o MERCOSUL em 2003, incorporando novos temas ao projeto integracionista (que não apenas os comerciais, característicos da década de 90) tais como integração da infraestrutura energética e de transporte (continuidade e aprimoramento do IIRSA), representatividade política do bloco e inclusão da sociedade civil (Parlamento do MERCOSUL - PARLASUL), cooperação técnica em educação e ensino (Universidade Federal de Integração Latino-Americana – UNILA) e complementação da estrutura produtiva (Fundo para Convergência Estrutural do MERCOSUL – FOCEM), sem falar na inclusão de aspectos, sociais, culturais, etc,

Daí também a proposta de criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) por parte da diplomacia brasileira, quando da III Cúpula da América do Sul realizada em 2004, na cidade de Cuzco. Em 2007, a CSAN se transformou na União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), abrangendo todos os países do subcontinente, com exceção da Guiana Francesa. A União visa promover a integração da infraestrutura da região, nomeadamente energética, produtiva e industrial, a cooperação setorial (saúde, educação, cultura, ciência, etc.), assim como a edificação dum sistema de defesa regional. Nesse tocante, cabe frisar novamente a iniciativa brasileira de criação do Conselho de Defesa Sul-Americana, cujos objetivos são, longe de constituir uma aliança militar,

[...] articular uma posição comum entre os países sul-americanos a respeito de operações de paz e crises humanitárias, promover o intercâmbio de experiências entre os Estados nessa área, realizar exercícios militares que simulem crises humanitárias, estimular a integração e o fortalecimento da indústria de defesa na região, fomentar a confiança mútua entre os membros e contribuir para a cooperação frente a desastres naturais [...] (SOUZA NETO, 2011, p. 106).

¹¹¹ Compõem a CPLP os países Brasil, Portugal, Timor Leste, Guiné-Bissau, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe, Moçambique e Angola.

Entretanto, é importante ter em mente as limitações da diplomacia brasileira em projetar sua proeminência no entorno regional. Por um lado, conforme afirma Caballero (2011), a atuação e a liderança regional brasileira foram questionadas em diversas ocasiões por países vizinhos, a exemplo da Bolívia em 2006, quando filiais da Petrobrás neste país foram nacionalizadas pelo governo boliviano, em pleno desacordo às condições dos contratos energéticos bilaterais; do Uruguai, quando este ameaçou se retirar do MERCOSUL e estabelecer um acordo de livre-comércio com os EUA, como forma de protesto frente à indiferença brasileira em 2007 em relação à solução do “caso das papelarias” dentro do âmbito mercosulino; da pressão paraguaia a partir de 2008, com a eleição do presidente Fernando Lugo, em renegociar os preços e a quantidade vendida ao Brasil da energia sobressalente produzida pela hidrelétrica de Itaipu; e até mesmo a já citada reticência argentina em apoiar o projeto da CASA, assim como a oposição à candidatura brasileira ao assento permanente no Conselho de Segurança da ONU¹¹².

Portanto, argumenta-se aqui que uma possível explicação para a maior inserção internacional do Brasil nos últimos dez anos encontra-se, pois, no atual paradigma das relações exteriores deste país (Paradigma do Estado Logístico), caracterizado: i) pela percepção das elites dirigentes brasileiras de que o país é uma potência média, uma nação emergente, que procura melhorar sua posição, em compasso com outras potências emergentes, no sistema internacional do início do século XXI, assinalado pela acirrada disputa e competição interestatal; ii) pela percepção das elites dirigentes duma ordem internacional unipolar em transição para uma ordem multipolar, diante do relativo desgaste da hegemonia estadunidense em paralelo ao surgimento de novos centros de poder, sobretudo na Ásia, capitaneados por China e Índia; iii) pela politização do interesse nacional, contrabalanceando o teor econômico da década de 90, de sorte que, ao lado do desenvolvimento econômico, o Brasil passou a preconizar a autonomia nacional, a liderança regional, o reconhecimento enquanto *global player*, bem assim a ascensão na hierarquia mundial de poder como objetivos legítimos da política externa brasileira; iv) em termos de estratégia de inserção internacional, pelo abandono da política de alinhamento aos Estados Unidos em paralelo à revitalização do multilateralismo, pela diversificação das relações exteriores (autonomia pela diversificação), pela manutenção de boas relações com os países desenvolvidos e pela ênfase na cooperação sul-sul (combinação dos dois eixos), buscando

¹¹² Para saber mais a respeito dessas e de outras limitações, consultar Lechini e Giaccaglia (2010) e Malamud (2011b).

aproximar-se de países emergentes dos quatro continentes, destacadamente China, Índia, Rússia e África do Sul; v) por fim, pela estratégia ortodoxa de desenvolvimento econômico que, apesar de bastante limitada em termos de crescimento do PIB e redução da vulnerabilidade externa, logrou, em grande medida graças à conjuntura internacional extremamente favorável, promover o crescimento econômico com estabilidade monetária, o que credenciou o Brasil como potência emergente do século XXI¹¹³.

¹¹³ Para uma análise crítica da política externa de Lula, ver Ricupero (2010).

7. CONCLUSÃO

A presente pesquisa buscou explicar porque o Brasil apresentou maior inserção internacional do que a Argentina nos últimos dez anos (mais precisamente, entre 2003 e 2010). Para tanto, valendo-se do conceito de paradigma de política exterior desenvolvido por Cervo (2003) e Corigliano (2007), buscou-se analisar comparativamente a história das relações internacionais de ambos os países entre 1990 e 2010. Ampliou-se o período de estudo até 1990, pois, para se entender a inserção internacional de Argentina e Brasil no início do século XXI, foi necessário averiguar os constrangimentos externos e, frente a eles, as escolhas feitas pelos dirigentes políticos argentinos e brasileiros para conformar seus países ao novo contexto mundial que se afigurava no pós-Guerra Fria.

Dessa maneira, observou-se que, durante a década de 90, Argentina e Brasil implementaram estratégias de inserção internacional bastante semelhantes. Em suas relações exteriores, ambos os países procuraram, em menor e maior medida, aproximar-se política e economicamente das nações desenvolvidas da Europa Ocidental e, sobretudo, dos Estados Unidos da América. Tal aproximação significou, no plano externo, o alinhamento político aos países centrais, expresso, entre outras iniciativas, no posicionamento comum no âmbito dos diversos organismos multilaterais, a exemplo da ONU, bem como na adesão, muitas vezes de forma acrítica, aos inúmeros regimes de governança global que, naquele momento, proliferavam-se prodigiosamente. No plano interno, para dar coerência e racionalidade à estratégia de inserção internacional, foram realizadas uma série de reformas neoliberais, sob forte pressão e assessoria de autoridades políticas e econômicas estadunidenses, agências financeiras internacionais lideradas pelo FMI e pelo Banco Mundial, e, de forma geral, pelo dito *mainstream* do pensamento econômico internacional. Tais reformas implicaram a liberalização do comércio exterior, a abertura da economia nacional, a desregulamentação financeira, a minimização do intervencionismo estatal, privatizações, políticas ortodoxas de estabilização macroeconômica e estratégias de desenvolvimento econômico voltadas para fora, isto é, via poupança externa. Como o desenrolar da história iria comprovar anos depois, esse conjunto de medidas acentuou sobremaneira a vulnerabilidade externa de Argentina e Brasil, expondo suas economias nacionais à dinâmica e choques da economia internacional.

Porém, a despeito das semelhanças verificadas nesse período, algumas divergências entre os modelos de política exterior argentino e brasileiro foram fundamentais para explicar as distintas trajetórias internacionais destes países na virada do século XX. De fato, a revisão bibliográfica do tema sugere que, nos anos 1990, a Argentina tenha levado ao extremo tanto a

política de alinhamento aos EUA, quanto as reformas econômicas liberalizantes preconizadas por Washington. No âmbito externo, o país praticamente abdicou de seus atributos de autonomia política em troca dum suposto retorno econômico, ao procurar estabelecer “relações carnis” com os Estados Unidos. No âmbito interno, o governo argentino atrelou sua política monetária e cambial aos ditames do FED e do tesouro estadunidense, ao instituir um regime cambial fixo (*currency board*) que, na prática, significou a dolarização da economia argentina.

Muito embora o Brasil tenha seguido um caminho bastante parecido ao argentino, sobretudo durante o governo Collor e na primeira gestão de FHC, o alinhamento político aos EUA não ocorreu de forma tão intensa, nem o regime cambial semi-fixo (de bandas cambiais) implantado implicou a dolarização da economia brasileira, permitindo até mesmo certa flexibilização na condução da política monetária e cambial. Com efeito, não se observou no Brasiltamanho consenso político, envernizado por uma fundamentada (ou pretensamente fundamentada) base cognitiva, a respeito do modelo de inserção internacional a ser executado. Basta ver que durante o governo de Itamar Franco, buscou-se desacelerar o processo crescente de liberalização econômica, bem assim oferecer certa resistência à hegemonia estadunidense na América do Sul. Não à toa alguns estudiosos classificam esse governo como um período de indefinição da política externa brasileira, ou até mesmo de crise interparadigmática.

Na virada do século XX para o XXI, uma série de transformações internacionais incidiu diametralmente sobre as políticas exteriores de Argentina e Brasil. A partir do ataque terrorista aos Estados Unidos em 11 de setembro de 2001, a política externa deste país se tornou mais unilateral e securitizada, deslegitimando as instituições internacionais de governança global (especialmente o Conselho de Segurança da ONU). O foco de atenção do governo estadunidense debruçou-se, em particular após o fracasso das negociações entorno da ALCA, quase que exclusivamente sobre os assuntos de segurança internacional, em sua saga pelo combate ao eixo-do-mal, circunscrito sobretudo no oriente médio e no leste asiático (Iraque, Irã, Afeganistão e Coreia do Norte). Nesse sentido, pouca ou nenhuma atenção restou aos problemas socioeconômicos dos países latino-americanos, produzindo uma espécie de “vácuo de poder” na região, o que engendrou o surgimento de projetos esquerdistas alternativos à tutela estadunidense, capitaneados, em grande monta, pela Venezuela.

Destarte, o relativo desgaste da hegemonia dos EUA, frente os altos custos políticos e econômicos provenientes da ocupação militar do Afeganistão e do Iraque a partir de 2003, parecia indicar uma transição da ordem internacional multipolar para uma ordem multipolar

alicerçada na revitalização de tradicionais potências, outrossim, na ascensão de novos centros de poder na Europa (UE e Rússia) e no sul e leste asiático (Índia, China e Japão).

Na economia internacional, frente às sucessivas crises financeiras do sudeste asiático em 1997 e da Rússia em 1998, em adição ao estouro da bolha especulativa de Nasdaq em 2000, esmaeceu-se a crença indelével na economia de mercado. A concorrência interestatal, o nacionalismo econômico e o protecionismo comercial acirraram-se. Tudo apontava para que aquele contexto internacional pós-Guerra Fria tido como caracteristicamente pacífico e cooperativo havia sido transmutado para um contexto em que prevalecia as relações assimétricas de poder. Na América Latina, quase nenhuma nação passou incólume às consequências nefastas da crise financeira internacional que acabou por desnudar as fragilidades inerentes aos programas liberalizantes pró-mercado da década de 90. O desencantamento geral no subcontinente pelo modelo econômico neoliberal de desenvolvimento, atrelado ao baixo retorno de alinhamento político às nações desenvolvidas, incentivou a reorientação das políticas externas argentina e brasileira.

Na Argentina, esse processo aconteceu de forma abrupta, através duma crise econômica institucional que, pode-se dizer, chegou a ameaçar a existência do Estado platino. Assim, depois de enfrentar um difícil período de depressão econômica, endividamento externo, ingovernabilidade política e convulsão social, e sem ter contado com muita ajuda dos EUA e do FMI para a superação da crise, a Argentina modificou radicalmente seu modelo de inserção internacional a partir da ruptura do *currency board*, em inícios de 2002. A política de alinhamento aos Estados Unidos foi sepultada. Em seu lugar, as elites dirigentes argentinas aproximaram-se dos países do entorno regional, sobretudo Brasil e Venezuela. Com a última, compartilhou a postura ideológica antiamericana, anti-imperialista e anti-mercado financeiro, incorporando nuances esquerdistas e nacionalistas. Porém, não se ateve aos aspectos ideológicos, apresentando mesmo certo grau de pragmatismo ao procurar negociar suas obrigações econômicas internacionais com os diversos credores e investidores estrangeiros, de modo a remover a imagem de país inadimplente e, assim, recuperar sua credibilidade internacional. Sejam como for, o fato é que as estratégias de inserção internacional, diante dos persistentes constrangimentos externos e internos ainda provenientes da crise 2001, tiveram pouca importância perante as demandas da política doméstica e imperativos dos grupos sociais que dão sustentação política ao governo argentino. Nesse sentido, a Argentina acabou se indispondo seriamente com seus vizinhos regionais, a exemplo do Chile e do Uruguai, fato que atesta a dificuldade das elites dirigentes argentinas em traçar política de longo prazo e estratégias coerentes de inserção internacional. No que diz respeito à estratégia de

desenvolvimento econômico, foram implementadas políticas heterodoxas ancoradas em taxas de juros relativamente baixas, câmbio flutuante desvalorizado, controles e taxaço das exportações, protecionismo econômico, forte intervencionismo estatal e nacionalização de empresas estrangeiras. Por não seguir o receituário neoliberal do *mainstream* do pensamento econômico internacional, e frente aos efeitos deletérios da crise econômica de 2008 atrelados a um quadro de forte instabilidade monetária na economia nacional, a Argentina seguiu sendo mal vista como um país atrasado, populista, e cerceados das liberdades econômicas individuais.

No Brasil, diferentemente da Argentina, a mudança do modelo de inserção internacional ocorreu de forma mais gradual. Abandonou-se a política de alinhamento aos EUA, mas se mantiveram relações amistosas com os países centrais, sem se assumir uma postura hostil e abertamente confrontacionista para com os centros de poder. Manteve-se o elevado perfil internacional que havia sido impresso durante os anos 90, porém a participação nos regimes de governança global foi qualificada, adotando-se uma conduta mais crítica quanto às relações assimétricas de poder e o elevado protecionismo econômico das nações desenvolvidas. Preservou-se a aspiração à liderança regional e à projeção internacional do Brasil como *global player* ou potência média, entretanto os meios foram modificados, renunciando-se a tática do bom comportamento ao se adotar a tática da barganha, a partir da articulação de coalizões políticas com outras potências emergentes e também tradicionais, e, no âmbito regional, da rematização do projeto integracionista sem, contudo, comprometer-se os atributos da autonomia política. No que tange à estratégia de desenvolvimento econômico, conservou-se o tripé macroeconômico neoliberal estribado no elevado superávit primário, altas taxas de juros e câmbio flutuante valorizado, sem falar nas demais políticas ortodoxas de manutenção da estabilidade monetária. Flexibilizando-se essas políticas contracionistas nos últimos anos, ao implementar medidas de distribuição de renda e anticíclicas, o Brasil despontou como uma economia emergente internacionalizada em potencial.

Em termos metodológicos, conclui-se que o instrumental teórico fornecido pela subdisciplina de análise de política externa comprovou-se de extrema valia. Realmente, foi possível verificar nessa pesquisa de que maneira os condicionantes externos e internos concorreram para a conformação da história das relações internacionais de Argentina e Brasil no período 1990-2010. Os contextos internacionais pós-Guerra Fria e pós 11 de setembro influenciaram tanto um quanto o outro país, entretanto, a maneira e a intensidade como impactaram a inserção internacional argentina e brasileira foi diferente, em conformidade ao modo com que cada país, através de suas percepções e crenças, interesses nacionais,

estratégias de inserção internacional e de desenvolvimento econômico próprias, administrou os condicionantes externos e procurou a eles se adaptar. A análise multidisciplinar (Economia, História e Relações Internacionais) igualmente se demonstrou fundamental, permitindo um entendimento mais complexo e coerente dos processos históricos que caracterizaram a política exterior de Argentina e Brasil no período em estudo.

A modo de encerramento, cabem ainda algumas últimas reflexões. A despeito de ter focado apenas com uma hipótese para explicar a diferença de inserção internacional entre Argentina e Brasil nos últimos anos, qual seja, a hipótese que denominamos aqui de paradigmática, esta pesquisa ancora-se no instrumental metodológico e teórico da área de estudos de análise de política externa e, portanto, reconhece a existência e a importância de outras variáveis na conformação dos resultados de política exterior. Por exemplo, não se pode deixar de levar em conta que as dotações de recursos de poder, ou seja, a posição ocupada na distribuição mundial de poder, influenciam a capacidade dos Estados de projetar-se em menor ou maior medida no cenário internacional. Ora, a superioridade brasileira em termos de tamanho populacional, extensão geográfica, abundância de recursos naturais e nível de produção econômica deveras contribuem para a percepção do Brasil como país forte, potência emergente ou *global player* por parte das elites dirigentes brasileiras. Na realidade, com esses atributos de poder, o Brasil chega a ter mesmo maior poder de barganha em suas relações internacionais, permitindo-lhe a realização de políticas e estratégias mais assertivas. Com efeito, parece difícil supor que a diplomacia brasileira lograria tecer tantas coalizões políticas e fóruns de diálogo multilaterais se o Brasil não fosse a sétima maior economia mundial e o quinto maior país em termos de área geográfica.

Outra variável importante que esta pesquisa não alcançou abordar foi a participação dos ministérios de relações exteriores de Argentina e Brasil no processo de reorientação de suas políticas exteriores no início do século XXI. De fato, algumas fontes da revisão bibliográfica (MIRANDA, 2007; NATALIA; VICTORIA, 2007; SILVA, 2007, SILVA, 2011 e SCHENONI, 2012) chegaram a sugerir que a menor inserção internacional da Argentina no período se deu em função da falta de autonomia e pequena participação do MRECIC na formulação da política exterior argentina, o que dificultaria a institucionalização e a continuidade das ideias, percepções, interesses e diretrizes na condução do atuar externo do Estado argentino. Por outro lado, o Brasil não sofreria desse mal, porquanto o amplo reconhecimento nacional e internacional do profissionalismo e da autonomia institucional do MRE (PECEQUILO, 2008; PECEQUILO, 2010; VISENTINI; SILVA, 2010, CERVO; BUENO, 2010 e SCHENONI, 2012). Destarte, como proposta para futura pesquisa, sugere-se

uma análise comparativa entre as estruturas institucionais de relações exteriores de Argentina e Brasil e seu respectivo impacto sobre a inserção internacional destes países.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Paula W. O Caso das Papeleiras. **Escola de Direito de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas**. 2007. Disponível em: http://direitogv.fgv.br/sites/direitogv.fgv.br/files/narrativa_final.pdf. Acesso em: 17/03/2013;

ALONSO, José F. La Cuestión de la Reinserción Financiera en la Política Exterior de la República Argentina Tras el Proceso de Reestructuración de la Deuda (2005-2009). In: BOLOGNA, B. A. **La política exterior del gobierno de Cristina Fernández: apreciaciones promediando su mandato**. Rosario: UNR Editora, 2010. Disponível em: Acesso em:

A poucos meses de deixar cargo, Lula cria mais quatro embaixadas. **Folha de São Paulo**, 02 set. 2010. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/793218-a-poucos-meses-de-deixar-cargo-lula-cria-mais-quatro-embaixadas.shtml>. Acesso em: 18/03/2013;

ARBILLA, José M. Arranjos Institucionais e Mudança Conceitual nas Políticas Externas Argentina e Brasileira (1989-1994). In: **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, 2000. Disponível em: http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Arbilla_vol22n2.pdf. Acesso em: 21/05/2013;

De la BALZE, Felipe. La política exterior de los gobiernos Kirchner (2003-2009). In: **Revista Estudios Internacionales**, v. 166, Santiago de Chile. 2010. Disponível em: <http://www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/viewFile/12677/12968>. Acesso em: 17/03/2013;

BANCO MUNDIAL. **Datos**. Disponível em: <http://datos.bancomundial.org/>. Acesso em: 21/05/2013;

BANDEIRA, Luiz A. M. As políticas neoliberais e a crise na América do Sul. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v.45, n. 2, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v45n2/a07v45n2.pdf>. Acesso em: 21/05/2013;

----- La Política Exterior de Brasil: 1990-2004. In: **Integración en Ideas**; Tucumán: Instituto para la Integración y Desarrollo Latinoamericano – IDELA, junho, 2005. Disponível em: <http://idela.org.ar/contenidos/publicaciones/Política%20Exterior%20de%20Brasil.PDF>. Acesso em: 31/10/2013;

----- Brazil as a Regional Power and Its Relations with the United States. In: **Latin American Perspectives**, v. 33, n. 3, 2006. Disponível em: <http://lap.sagepub.com/content/33/3/12.full.pdf+html>. Acesso em: 10/04/2013;

BAUMANN, Renato. Setor Externo Brasileiro no início do século XXI. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: n. 35, *Special Edition*, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v53nspe/v53nspea03.pdf>. Acesso em: 31/10/2013;

BERNAL-MEZA, Raúl. A política exterior do Brasil: 1990-2002. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 45, n. 1, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v45n1/a02v45n1.pdf>. Acesso em: 31/10/2013;

BERNAL-MEZA, Raúl. La política exterior del Brasil: Claves para entender las diferencias con Argentina. In: **Revista Densidades**. Buenos Aires: n. 2, 2008, pp. 25-42. Disponível em: <http://www.mediafire.com/download/ncvs3u4mw9e640n/DENSIDADES+N%C2%BA2.pdf>. Acesso em: 31/10/2013;

----- International Thought in the Lula Era. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: v. 53, n. special edition, pp. 193-213, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v53nspe/v53nspea12.pdf>. Acesso em: 31/10/2013;

BERTONHA, J. F. Brazil: an emerging military power? The problem of the use of force in Brazilian international relations in the 21st century. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: v. 53, n. 2, pp. 107-124, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v53n2/06.pdf>. Acesso em: 01/11/2013;

BIATO, M. F. Brasil, Irã e a paz no Oriente Médio. In: **Mural Internacional**. Rio de Janeiro: ano I, n. 2, 2010. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/5311/3915>. Acesso em: 02/11/2013;

BOLOGNA, B. A. El Conflicto de las Islas Malvinas en la Política Exterior Argentina. In: **La política exterior del gobierno de Cristina Fernández: apreciaciones promediando su mandato**. Rosario: UNR Editora, 2010. Disponível em: Acesso em:

BORON, Atilio A. Reflexiones en torno al gobierno de Néstor Kirchner. In: **Revista SAAP**. Buenos Aires: v.2 n.1, 2004. Disponível em: <http://www.saap.org.ar/esp/docs-revista/revista/pdf/2-1/Boron.pdf>. Acesso em: 02/10/2013;

BRIGHI, Elisabetta.; HILL, Christopher. Implementation and Behaviour. In: SMITH, Steve.; HADFIELD, Amelia.; DUNNE, Tim. (Orgs.) **Foreign Policy: theories, actors, cases**. New York: Oxford University Press, 2008. p. 118-134;

CANDEAS, Alessandro. **A Integração Brasil-Argentina**: história de uma idéia na “visão do outro”. Brasília: FUNAG, 2010. Disponível em: http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/A_integracao_brasil_argentina2.pdf. Acesso em: 03/09/2013;

CAPORASO, James A.; HERMANN, Charles F.; KEGLEY, Charles W. The comparative Study of Foreign Policy: perspectives on the future. In: **International Studies Notes**, v. 13, n. 2, special issues. 1987, p. 32-46;

CARLSNAES, Walter. Actores, structures, and foreign policy analysis. In: SMITH, Steve.; HADFIELD, Amelia.; DUNNE, Tim. (Orgs.) **Foreign Policy: theories, actors, cases**. New York: Oxford University Press, 2008. p. 86-95;

CEPALSTAT. **Bases de Datos**: Estadísticas e Indicadores Económicos. Disponível em: <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegradaFlashProc.asp>. Acesso em: 23/08/2013;

CERVO, Amado L. Sob o signo neoliberal: as relações internacionais da América Latina. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 43, n. 2, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v43n2/v43n2a01.pdf>. Acesso em: 20/05/2013;

CERVO, Amado L. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 46, n. 2, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v46n2/v46n2a01.pdf>. Acesso em: 20/05/2013;

CERVO, Amado L.; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010;

CORIGLIANO, Francisco. Ciclos de globalización, modelos de crecimiento económico y paradigmas de política exterior: el caso argentino (1862-2006). In: **Revista Temas e Debates**, v.13, 2007. Disponível em: http://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/1489/Ciclos_de_globalizaci%C3%B3nTyD13.pdf?sequence=1. Acesso em: 17/03/2013;

----- La política exterior del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner: una típica política peronista del siglo XXI. In: **Mural Internacional**. Rio de Janeiro, ano II, 2011. Disponível em: http://www.muralinternacional.uerj.br/pdf/6/Mural_ANOII_n1_artigo3.pdf. Acesso em: 17/03/2013;

DAMILL, M.; FRENKEL, R.; RAPETTI, M. The Argentinean Debt: History, Default and Restructuring. In: **Revista Economía**, Brasília: Ed. Selecta, v.6, n.3, pp. 29-90, 2005. Disponível em: http://www.networkideas.org/featart/jul2005/Argentinean_Debt.pdf. Acesso em: 29/08/2013;

EISSA, Sergio. Ni constante ni tan inconstante: Política Exterior Argentina en Democracia (1983 – 2007). In: **Centro Argentino de Estudios Internacionales**, n. 21, 2011. Disponível em: http://www.caei.com.ar/sites/default/files/21_0.pdf. Acesso em: 23/05/2013;

ENGE, Leonardo de A. C. **A Convergência Macroeconômica Brasil-Argentina Regimes Alternativos e Fragilidade Externa**, 2004. Dissertação (Mestrado em Diplomacia) - Programa de Formação e Aperfeiçoamento do Instituto Rio Branco, Brasília, DF, 2004;

Entenda a crise política em Honduras Manuel Zelaya foi derrubado por um golpe militar em 28 de junho: Lobo venceu eleições em novembro; Congresso foi contra volta de Zelaya. Informação postada no portal de notícia G1 Globo, 2010. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,MUL1313155-5602,00-ENTEMDA+A+CRISE+POLITICA+EM+HONDURAS.html>. Acesso em: 02/11/2013;

ESCUDE, Carlos. Algunas Conclusiones Normativas Basadas en el Realismo Periferico. In: ESCUDE, Carlos **El realismo de los estados débiles**, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1995. Disponível em: <http://www.argentina-reee.com/documentos/REALISMOESTADOSDEBILES4.pdf>. Acesso em: 23/05/2013;

FELLET, João. **Brasil tem 5º maior presença diplomática na África**. Jornal BBC Brasil, Brasília, 17 out. 2011. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/10/111017_diplomacia_africa_br_jf.shtml. Acesso em: 18/03/2013;

FERRARI, Andrés; CUNHA, André M. As Origens da Crise Argentina: Uma Sugestão de Interpretação. In: **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v. 17, n. 2, 2008. Disponível em: www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=656&tp=a. Acesso em: 23/05/2013;

FERRARI, Andrés; CUNHA, André M. A Argentina depois da conversibilidade: um caso de novo-desenvolvimentismo?. In: **Revista de Economia Política**. Campinas: v. 29, n.1, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rep/v29n1/01.pdf>. Acesso em: 31/10/2013;

FERREIRA, Wallace. Política Externa do Governo Lula: Coalizões ao Sul como Alternativa Multilateral. In: **Revista Debates**. Porto Alegre: v. 3, n.1, PP. 100-125, 2009. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/viewFile/8351/5452>. Acesso em: 01/11/2013;

FONSECA, P. C. D.; CUNHA, A. M.; BICHARA, J. da S. O Brasil na Era Lula: Retorno ao Desenvolvimentismo? In: **Rede Desenvolvimentista**, Textos para Discussão, n. 4, 2012. Disponível em: http://www.reded.net.br/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=419&view=finish&cid=179&catid=14&lang=en. Acesso em: 31/10/2013 ;

GONÇALVES, Reinaldo. Governo Lula e o Nacional-Desenvolvimentismo às Avessas. In: **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**. Minas Gerais: n. 31, 2011. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/texto_nacional_desenvolvimentismo_as_avessas_14_09_11_pdf.pdf. Acesso em: 31/10/2013;

GREMAUD, A. P.; VASCONCELLOS, M. A. S.; TONETO Jr, R. **Economia Brasileira Contemporânea**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007;

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. O mundo multipolar e a integração sul-americana. In: **Revista Comunicação & política**, v. 25, n. 3, p.169-189, 2006;

HIRST, Monica; PINHEIRO, Letícia. A política externa do Brasil em dois tempos. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 38, n. 1, 1995;

HUDSON, Valerie M. The history and evolution of foreign policy analysis. In: SMITH, Steve.; HADFIELD, Amelia.; DUNNE, Tim. (Orgs.) **Foreign Policy: theories, actors, cases**. New York: Oxford University Press, 2008. p. 12-26;

HUDSON, Valerie M.; VORE, Christopher S. Foreign Policy Analysis Yesterday, Today and Tomorrow. In: **Mershon International Studies Review**, v. 39, n. 2, 1995. Disponível em: <http://links.jstor.org/sici?sici=1079-1760%28199510%2939%3A2%3C209%3AFPAYTA%3E2.0.CO%3B2-S>. Acesso em: 22/04/2013;

ITAMARATY. **Balanco da Política Externa 2003/2010**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>. Acesso em: 17/03/2013;

JOSÉ TORRES, J.; SANTAMARINA, M. A. T. de; CECÍLIA TORRES, M. La Política Exterior Argentina en los Tiempos del Default. In: **Integración en Ideas**; Tucumán: Instituto para la Integración y Desarrollo Latinoamericano – IDELA, v.1, 2011. Disponível em: www.idela.org.ar. Acesso em: 29/08/2013;

KAARBO, Juliet.; LANTIS, Jeffrey S.; BEASLEY, Ryan K. The Analysis of Foreign Policy in Comparative Perspective. In: BEASLEY, Ryan K. et. al. (Org.). **Foreign Policy in Comparative Perspective**. Washington: CQ Press, 2002. p. 1-24;

LECHINI, Gladys.; GIACCAGLIA, Clarisa. El ascenso de Brasil en tiempos de Lula ¿Líder regional o jugador global? In: **Revista Problemas del Desarrollo**, v. 41, n. 163, 2010. <http://www.revistas.unam.mx/index.php/pde/article/view/23504>. Acesso em: 17/03/2013;

LESSA, A. C. A Diplomacia Universalista do Brasil: A Construção do Sistema Contemporâneo de Relações Bilaterais. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: v. 41, n. especial 40 anos, PP. 29-41, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v41nspe/a03v41nspe.pdf>. Acesso em: 31/10/2013;

----- Brazil's strategic partnerships: an assessment of the Lula era (2003-2010). In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, v. 53, *special edition*, PP. 115-131, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v53nspe/v53nspea07.pdf>. Acesso em: 02/11/2013;

LIMA, Maria R. S de.; HIRST, Mônica. Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities. In: **International Affairs**, v. 82, n. 1, 2006. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2346.2006.00513.x/pdf>. Acesso em: 10/04/2013;

MALAMUD, Andrés. Argentine Foreign Policy under the Kirchiners: Ideological, Pragmatic, or simply Peronism?. In: GARDINI, Gian L.; PETER, Lambert. (Org.) **Latin American Foreign Policies: between ideology and pragmatism**. New York: Palgrave Macmillan, 2011(a). cap. p. 87-103; Disponível em: http://www.ics.ul.pt/rdonweb-docs/AndresMalamud_2011_n1.pdf. Acesso em: 19/09/2013;

----- A leader without followers? The growing divergence between regional and global performance of Brazilian foreign policy. In: **Latin American Politics and Society**. University of Miami, v. 53, n. 3, pp. 1-24, 2011(b). Disponível em: http://www.eui.eu/Personal/Researchers/malamud/laps_53_3_Malamud.pdf. Acesso em: 02/11/2013;

MALLMANN, Maria Izabel. **Os ganhos da década perdida: democracia e diplomacia regional na América Latina**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008. p. 89-111;

MEDEIROS, Sabrina E. Modelos de Reputação Internacional e Paradigmas de Política Externa. In: **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 2, 2011. Disponível em: contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/07%20Sabrina%20Evangelista%20Medeiros%20-%20Vol%2033%20n%202.pdf. Acesso em: 16/04/2013;

MIRANDA, Roberto. La transición inconclusa. Un aspecto del análisis de las relaciones externas de la Argentina entre 2003 y 2007. In: **Anuario 2007**. La Plata: Ediciones IRI, 2007;

NATALIA, T. M.; VICTORIA, P.M. Argentina, 2007. Reflexiones sobre el Modelo de Inserción. In: **Centro Argentino de Estudios Internacionales**, Buenos Aires: 2007. Disponível em: http://www.caei.com.ar/sites/default/files/13_0.pdf. Acesso em: 30/10/2013;

ONUKI, Janina. Mudanças da Política Externa Argentina no Governo Menem (1989-1999). In: **Working Papers CAENI**, n. 2, 2003. Disponível em: <http://www.caeni.com.br/publicacoes?start=10>. Acesso em: 23/05/2013;

PALERMO, Vicente. De Néstor Kirchner a Cristina Fernández de Kirchner. La política de la

Contraposición. In: **Análise de Conjuntura**. Rio de Janeiro: n.9, 2010. Disponível em: http://www.opsa.com.br/images/pdf/analise/78_analises_AC_n_9_set_2010.pdf. Acesso em: 01/10/2013;

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**; Brasília: v.51, n.2, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v51n2/v51n2a09.pdf>. Acesso em: 19/09/2013;

----- A New Strategic Dialogue: Brazil-US Relations in Lula's Presidency (2003-2010). In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: v. 53, edição especial, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v53nspe/v53nspea08.pdf>. Acesso em: 31/10/2013;

PINHEIRO, Letícia. **Política externa brasileira (1889-2002)**. Rio de Janeiro: ed. Zahar, 2010;

PORTA, della Porta. Comparative Analysis: case-oriented versus variable-oriented research. In: KEATING, Michael (Org.). **Approaches and Methodologies in the Social Sciences**. New York: Cambridge University Press, 2008. p. 198-222;

RICUPERO, Rubens. À Sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível. A política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). In: **Revista Novos Estudos**. São Paulo: CEBRAP, v. 87, pp. 35-58, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/nec/n87/a03n87.pdf>. Acesso em: 03/11/2013;

RUIZ, José Briceño. Venezuela y Argentina en la Era Chávez y Kirchner: ¿Coincidencia Ideológica o Pragmatismo? In: BOLOGNA, B. A. **La política exterior del gobierno de Cristina Fernández: apreciaciones promediando su mandato**. Rosario: UNR Editora, 2010. Disponível em: http://www.cerir.com.ar/admin/_cerir/archivos/libros/0000136/Tomo%20V.pdf. Acesso em: 30/10/2010;

SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Letícia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: v. 56, n. 1, PP.40-59, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v56n1/03.pdf>. Acesso em: 04/11/2013;

SAMPIERI, Roberto. H.; COLLADO, Carlos F.; LUCIO, Pilar B. **Metodología de la Investigación**. Ed. Hill Interamericana de México, 1997;

SANTORO, Maurício. **Idéias, Diplomacia e Desenvolvimento**: Política externa argentina de Menem a Kirchner. Tese (Dotourado em Ciência Política --- Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://www.argentina-ree.com/Santoro%20IUPERJ%20Realismo%20periferico%20en%20Brasil.pdf>. Acesso em: 29/08/2013;

SANTOS, Sergio Caballero. Brasil y la región: una potencia emergente y la integración regional sudamericana. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 54, n. 2, 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S0034-73292011000200008&lng=en&nrm=iso&tlng=es. Acesso em: 17/03/2013;

SARAVAIVA, Miriam G.; TEDESCO, Laura. Argentina e Brasil: políticas exteriores comparadas depois da Guerra Fria. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 44, n. 2, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v44n2/a07v44n2.pdf>. Acesso em: 20/05/2013;

SCHENONI, L. L. As Possíveis Causas Domésticas da Liderança Brasileira na América do Sul. In: **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro: v. 34, n. 2, pp. 659-691, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cint/v34n2/a09v34n2.pdf>. Acesso em: 03/11/2013;

SCHORR, Martín. Argentina: ¿nuevo modelo o “viento de cola”? In: **Revista Nueva Sociedad**. Buenos Aires: n. 237, 2012. Disponível em: http://www.nuso.org/upload/articulos/3823_1.pdf. Acesso em: 30/10/2013;

SILVA, André L. R. da. As Transformações Matriciais da Política Externa Brasileira recente (2000-2010). In: **Meridiano 47**, v. 11, n. 120, 2010; Disponível em: <http://seer.bce.unb.br/index.php/MED/article/view/637/752>. Acesso em: 31/10/2013;

SILVA, Guilherme A.; GONÇALVES, Williams. **Dicionário de Relações Internacionais**. 2ª ed – Barueri, SP: Ed. Manole, 2010;

SILVA, Vera Lúcia Correa da. Uma análise da política externa argentina de 1983 a 2007: idéias, crenças e percepções. In: **III Seminário Internacional Organizações e Sociedade: Inovações e Transformações Contemporâneas**. Porto Alegre, 2008. Disponível em: <http://www.pucrs.br/eventos/sios/download/gt4/oi-correa-da-silva.pdf>. Acesso em: 17/03/2013;

----- A Política Externa Argentina (PEA) durante os Governos Justicialistas (Menem, Duhalde e Kirchner) e as Relações com o Brasil. In: **3º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais – Governança Global e Novos Atores**. São Paulo: n.3, v.3, 2011. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/pdf/enabri/n3v3/a52.pdf>. Acesso em: 02/09/2013;

----- O estilo K na política externa argentina e o governo de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011). In: **Meridiano 47**, v. 13, n. 129, 2012. Disponível em: <http://seer.bce.unb.br/index.php/MED/article/viewFile/5604/5144>. Acesso em: 17/03/2013;

SMITH, Steve.; HADFIELD, Amelia.; DUNNE, Tim. Introduction. In: SMITH, Steve.; HADFIELD, Amelia.; DUNNE, Tim. (Orgs.) **Foreign Policy: theories, actors, cases**. New York: Oxford University Press, 2008. p. 1-6;

SOUTO MAIOR, L. A.P. O Brasil e o Regionalismo Continental Frente a uma Ordem Mundial em Transição. In: **Revista Brasileira de Política internacional**. Brasília: v. 49, n. 2, pp. 42-59, 2006. Disponível em: Acesso em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v49n2/a03v49n2.pdf>. Acesso em: 31/10/2013;

SOUZA NETO, D. M. de. A política externa brasileira nos oito anos do governo Lula: Legados e lições para a insercao do Brasil no mundo. In: PAULA, Marine de. **“Nunca Antes na História desse País”...? Um Balanço das Políticas do Governo Lula**. Rio de Janeiro:

Fundação Heinrich Böll, 2011. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/biblioteca/textos/livros/nunca-antes-na-historia-desse-pais-um-balanco-das-politicas-do-governo-lula>. Acesso em: 02/11/2013;

TEIXEIRA, Rodrigo A.; PINTO, Eduardo C. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. In: **Textos para Discussão 006, Instituto de Economia**; Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/discussao/2012/IE_Teixeira_Pinto_2012_TD006.pdf. Acesso em: 28/05/2013;

TORRES, Miguel A. Los condicionamientos de la política exterior del gobierno de Kirchner y su incidencia en la inserción regional del país. In: **Centro Argentino de Estudios Internacionales**. Rosario: v. Disponível em: Acesso em:

VADELL, Javier A. A Política Internacional, a Conjuntura Econômica e a Argentina de Néstor Kirchner. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília: v. 49, n. 1, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v49n1/a11v49n1.pdf>. Acesso em: 27/05/2013;

VÁZQUEZ, Paula R. La Política Exterior Argentina y la Globalización. In: **Integración en Ideas**, IDELA/UNT, Tucumán, 2004. Disponível em: <http://www.idela.org.ar/>. Acesso em: 23/05/2013;

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. In: **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro: v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/cint/v29n2/v29n2a02.pdf>. Acesso em: 02/11/2013;

VISENTINI, P. G. F.; SILVA, A. L. R. da. O Brasil e o multilateralismo econômico, político e ambiental: o governo Lula (2003 – 2010). In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: n. 53, special edition, pp. 54-72, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v53nspe/v53nspea04.pdf>. Acesso em: 31/10/2013.