



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

Ariane Costa dos Santos

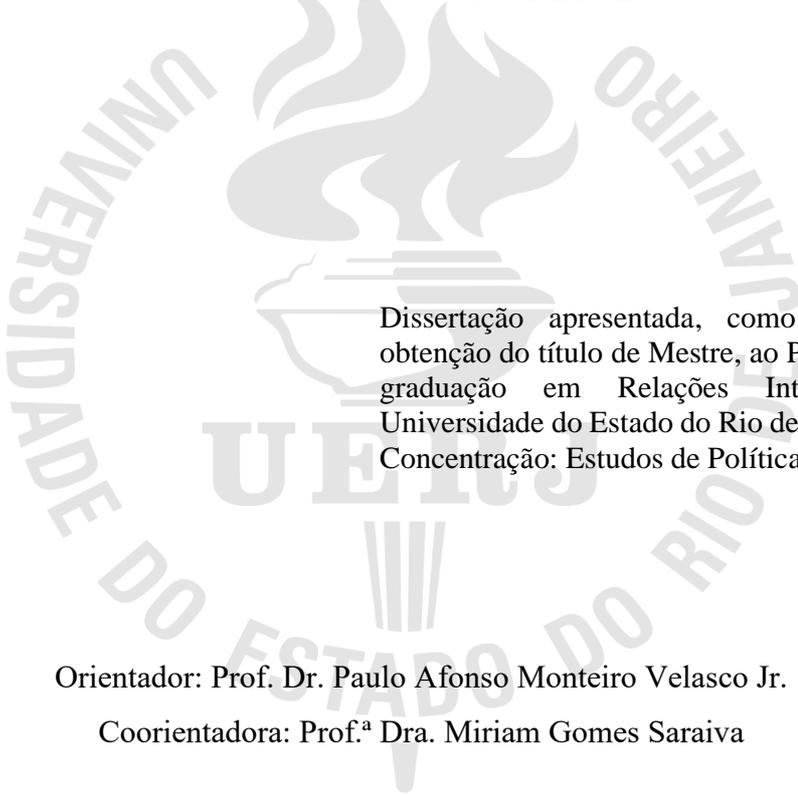
**Política externa argentina em perspectiva: o alinhamento carnal com os
Estados Unidos na década de 1990 e o fator Brasil**

Rio de Janeiro

2018

Ariane Costa dos Santos

Política externa argentina em perspectiva: o alinhamento carnal com os Estados Unidos na década de 1990 e o fator Brasil



Dissertação apresentada, como requisito para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de Concentração: Estudos de Política Externa.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Afonso Monteiro Velasco Jr.

Coorientadora: Prof.^a Dra. Miriam Gomes Saraiva

Rio de Janeiro

2018

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CEH/A

S237 Santos, Ariane Costa dos.
Política externa argentina em perspectiva: o alinhamento carnal com os Estados Unidos na década de 1990 e o fator Brasil / Ariane Costa dos Santos. – 2019.
115 f.

Orientadora: Paulo Afonso Monteiro Velasco Júnior.
Coorientadora: Miriam Gomes Saraiva
Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Relações internacionais – Teses. 2. Brasil – Relações exteriores – Teses. 3. Argentina – Relações exteriores – Teses. I. Velasco Júnior, Paulo Afonso Monteiro. II. Saraiva, Miriam Gomes III. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. IV. Título.

es CDU 327(81:82)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Ariane Costa dos Santos

**Política externa argentina em perspectiva: o alinhamento carnal com os Estados Unidos
na década de 1990 e o fator Brasil**

Dissertação apresentada, como requisito para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de Concentração: Estudos de Política Externa.

Aprovada em 09 de agosto de 2018.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Paulo Afonso Monteiro Velasco Jr. (Orientador)
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - UERJ

Prof.^a Dra. Miriam Gomes Saraiva (Coorientadora)
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - UERJ

Embaixador Gelson Fonseca Júnior
Centro de História e Documentação Diplomática - CHDD

Prof.^a Dra. Leticia de Abreu Pinheiro
Instituto de Estudos Sociais e Políticos - IESP

Rio de Janeiro

2018

DEDICATÓRIA

A Cecilia, Rosa, Leo e Vinicius, meus fiéis apoiadores desta e de todas as iniciativas.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço ao professor e amigo Paulo Velasco, que me acompanhou desde o início do mestrado, encaixando as peças faltantes do quebra-cabeça da dissertação. À professora Miriam Saraiva, que me guiou com seu saber infindável acerca do tema, tornando essa tripla jornada enriquecedora com dicas e materiais preciosos. À professora Lorena Granja por compartilhar sua rica caixa de ferramentas conceituais e por estimular o lado humano da pesquisa.

Aos docentes da *Universidad Torcuato di Tella*, em especial aos professores Roberto Russell, Juan Gabriel Tokatlian e Francisco Corigliano, que paralelamente auxiliaram esses estudos a partir da perspectiva argentina.

Aos Embaixadores José Botafogo Gonçalves e Juan Pablo Lohlé, que me brindaram com prazerosas conversas sobre suas experiências diplomáticas a partir dos bastidores políticos, algo que nenhum livro acadêmico seria capaz de apresentar. Agradeço a todas as autoridades brasileiras e argentinas entrevistadas: Embaixador Seixas Corrêa, Embaixador Azambuja e Ministro Celso Amorim, do lado do Brasil, assim como, Embaixador Fernando Petrella, Andrés Cisneros e Dr. Carlos Escudé, do lado argentino. Além disso, um agradecimento especial ao projeto de história oral do CPDOC-FGV, que me possibilitou acessar as memórias do Ministro Luiz Felipe Lampreia (*in memoriam*).

Ao Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) e à *Red Argentina para la Cooperación Internacional* (RACI) agradeço pelo enriquecimento profissional, formando a ponte necessária entre a teoria e a prática com experiências valiosas para essa dissertação. Agradeço também aos colegas da Delegação do Brasil junto às Nações Unidas (Delbrasonu) pelas discussões e inspirações sobre política internacional. Aos integrantes do Jornal Informativo do Núcleo de Estudos Internacionais Brasil-Argentina, agradeço por terem acrescentado a engrenagem do trabalho executivo no meio acadêmico.

Ao PPGRI-UERJ alimento profunda gratidão pelo espaço fecundo para o debate e a produção acadêmica, dos quais tanto me beneficiei por dezoito meses ininterruptos apesar de todas as dificuldades da instituição. Ao PPGEST-UFF, por me apresentar ao curso de relações internacionais, pelo qual me apaixonei e me dediquei nos últimos oito anos de vida acadêmica. Agradeço à CAPES que me possibilitou os recursos necessários para a execução dessa pesquisa.

Por fim, agradeço àqueles que passaram pelo papel de amigos, irmãos, conselheiros, além de colegas de quarto, de viagens e de profissão, e que me apoiaram consistentemente. Por último, agradeço à minha família, que além de me nutrirem com afeto, fizeram-me entender que não existe carreira mais apropriada que aquela que lhe motiva a cada dia.

Alimento imensa gratidão pela contribuição de cada um.

A sensibilidade à 'visão do outro' é componente fundamental da inteligência política.

Candeas, 2017

RESUMO

SANTOS, Ariane Costa dos. **Política externa argentina em perspectiva: o alinhamento carnal com os Estados Unidos na década de 1990 e o fator Brasil.** 2019. 115 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

Esta pesquisa analisa a dinâmica de associação de Buenos Aires com Washington entre 1989 e 2001, período marcado por um cenário unimultipolar caracterizado pela presença de uma “superpotência única”. O objetivo da dissertação é responder quais as causas do comportamento argentino de alinhamento com a superpotência, oposto ao seu posicionamento histórico de confrontacionismo e diferente do posicionamento oficial brasileiro de autonomia. Para isso, são analisados em perspectiva comparada os paradigmas de política externa implementados por ambos os países no período: realismo periférico, na Argentina, e institucionalismo pragmático, no Brasil. Como apoio conceitual-metodológico é utilizada a díade autonomia x aquiescência de Russell e Tokatlian (2013), além da aplicação das quatro estratégias categorizadas por esses autores para a ação política de Estados não centrais, a saber: equilíbrio brando; diversificação; desacoplamento e unidade coletiva. A hipótese parte de afirmações de acadêmicos argentinos que defendem que o país lançou mão de um alinhamento mais forte com os EUA para contrabalançar o poder relativo do Brasil. Para a verificação da hipótese, o estudo se utiliza do método de *process-tracing* com base em depoimentos orais de autoridades diplomáticas argentinas e brasileiras, além de revisão bibliográfica. Os dados são coletados com foco em dois episódios de divergências político-diplomáticas entre Brasil e Argentina: a crítica brasileira ao recebimento do status de aliado extra-OTAN pela Argentina, em 1997, e a crítica argentina ao pleito brasileiro de uma cadeira permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Palavras-chave: Brasil. Argentina. Estados Unidos. Política externa. Pós-Guerra Fria.

RESUMEN

SANTOS, Ariane Costa dos. **Política exterior argentina en perspectiva: el alineamiento carnal con los Estados Unidos en la década de 1990 y el factor Brasil.** 2019. 115 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

La investigación analiza la dinámica de asociación de Argentina en relación con los Estados Unidos entre 1989 y 2001, período caracterizado por un escenario unimultipolar con la presencia de una “superpotencia única”. El objetivo principal de la investigación es contestar cuáles son las principales causas de una conducta argentina de alineamiento con la superpotencia, en oposición a su conducta histórica de confrontación y además diferente del posicionamiento oficial de Brasil de autonomía. Para eso, son analizados en perspectiva comparada los paradigmas de política exterior ejecutados por los dos países en el período: el realismo periférico, en Argentina, y el institucionalismo pragmático, en Brasil. Como apoyo conceptual-metodológico es utilizada la dicotomía autonomía y aquiescencia de Russell y Tokatlian (2013), y también las cuatro estrategias categorizadas por los dos autores para la acción política de Estados no centrales: equilibrio blando, diversificación, repliegue y unidad colectiva. La hipótesis se basa en afirmaciones de académicos argentinos de que el país ha llevado a cabo un alineamiento más fuerte con los EEUU para contrarrestar el peso relativo de Brasil. Para verificar la hipótesis, el estudio usa el método de *process-tracing* con apoyo de testimonios orales de autoridades diplomáticas argentinas y brasileñas, además de revisión bibliográfica. Los datos colectados llevan como enfoque dos episodios de desacuerdos políticos y diplomáticos entre Brasil y Argentina: la crítica brasileña a la recepción del status de aliado extra NATO por parte de Argentina, en 1997, y la crítica argentina a una silla permanente brasileña en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Palabras clave: Brasil. Argentina. Estados Unidos. Política exterior. Posguerra fría.

ABSTRACT

SANTOS, Ariane Costa dos. **Argentine foreign policy in perspective: carnal alignment with the United States in the 1990s and the Brazil factor.** 2019. 115 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

This research analyses the association dynamics of Argentina with the United States between 1989-2001, a period characterized by an unimultipolarity scenario highlighted by the presence of a “solely superpower”. The main goal of this research is to find the most influential causes of an Argentine alignment with the superpower, in opposition to its historical oppositionist behavior and Brazil’s maintenance of autonomy. For this purpose, both foreign policy paradigms are analyzed in a comparative perspective: peripheral realism from Argentina and pragmatic institutionalism from Brazil. As a conceptual-methodological support the dyad autonomy x alignment from Russell e Tokatlian (2013) is applied. Additionally, the four strategies from the same authors are also applied, namely: soft balancing, diversification, disengagement and collective bargaining. Some Argentine academics’ statements originated the hypothesis that the Argentina has strongly aligned with Washington to counterbalance Brazil. In order to verify the hypothesis, this study applies the comparative and process-tracing methods, along with oral interviews and review of literature. The database is collected focusing on two diplomatic-political divergences episodes: the Brazilian opposition to the extra-NATO allied status of Argentina in 1997 and the Argentine opposition to an eventual Brazilian permanent seat on the United Nations Security Council.

Keywords: Brazil. Argentina. United States. Foreign Policy. Post-Cold War.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Tomada de decisão de política externa de países periféricos.....	30
Quadro 2 - Comparativo Brasil e Argentina.....	40
Quadro 3 - Comparativo das três dimensões	45
Quadro 4 - Relações Bilaterais: Brasil e Argentina.....	58
Quadro 5 - Principais visões domésticas	60
Quadro 6 - Posições em relação à posição de autoridades Argentinas.....	94

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABACC	Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ALCSA	Área de Livre Comércio Sul-Americana
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
CARI	Conselho Argentino para as Relações Internacionais
CEPAL	Comunidade Econômica para a América Latina
CPDOC	Centro de Pesquisa e Documentação
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
ESG	Escola Superior de Guerra
EUA	Estados Unidos da América
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FLACSO	Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais
FIDAB	Fórum para Integração e Desenvolvimento Argentina-Brasil
GPS	Grupo de Países Produtores do Sul
IIRSA	Integração de Infraestrutura Regional da América do Sul
ISEN	Instituto del Servicio Exterior de la Nación
ITDT	Instituto Torcuato di Tella
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MRE	Ministério das Relações Exteriores (Brasil)
MREC	Ministério das Relações Exteriores e Culto (Argentina)
MTCR	Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis
NAFTA	Área de Livre Comércio da América do Norte
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PJ	Partido Justicialista
TNP	Tratado de Não Proliferação Nuclear
UIA	União Industrial Argentina
UTDT	Universidad Torcuato di Tella

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	12
1	O REALISMO PERIFÉRICO E O INSTITUCIONALISMO PRAGMÁTICO EM PERSPECTIVA COMPARADA	21
1.1	Introdução	21
1.2	O Realismo Periférico Argentino: da Periferia da Resistência à Periferia do Alinhamento	22
1.3	O Institucionalismo Pragmático Brasileiro: A Manutenção da Autonomia e a Desdramatização das Relações	32
1.4	Brasil e Argentina: Diferentes Lógicas de Associação	39
2	A PERCEPÇÃO ARGENTINA (1989-2001) SOBRE O BRASIL: ALIADO INDISPENSÁVEL OU RIVAL GEOPOLÍTICO?	52
2.1	Introdução	52
2.2	Argentina e a Percepção de Potência Regional Secundária	53
2.3	Contexto Histórico - da Rivalidade à Parceria	56
2.4	Construção da Estabilidade pela Integração	59
2.5	Relação Pendular x Relação Complementar – Academia x Diplomacia	64
2.5.1	<u>Academia e a Relação pendular Buenos Aires-Brasília-Washington</u>	68
2.5.2	<u>Chancelaria e a Relação Complementar Buenos Aires-Brasília-Washington</u>	69
2.6	América do Sul x América Latina: Embate de Conceitos	74
2.7	Conclusão	78
3	BRASIL: UMA VARIÁVEL DE PESO NA POLÍTICA EXTERNA ARGENTINA PARA OS EUA?	80
3.1	Introdução	80
3.2	Argentina como aliada especial extra-OTAN: Aliada contra quem?	81
3.3	Brasil e o pleito pela cadeira permanente no CSNU: Candidato Natural para quem?	86
3.4	Causas do Alinhamento	96
3.4.1	<u>Hipotecas históricas</u>	99
3.4.2	<u>Paradigma do Realismo Periférico</u>	99
3.4.3	<u>Modelo de Desenvolvimento</u>	100
3.4.4	<u>Personalidade dos Líderes</u>	101
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	103
	REFERÊNCIAS	107

INTRODUÇÃO

Tendo como marco a queda do muro de Berlim, o sistema internacional do imediato pós-Guerra Fria é caracterizado pelo avanço do capitalismo sob o paradigma norte-americano. Neste período, consolida-se uma tendência conjuntural das economias vigentes a seguir o modelo do capitalismo liberal, a partir da ascensão dos Estados Unidos como “superpotência única” (HUNTINGTON, 1999, p.35).

Nessa conjuntura, o aumento do vão entre as economias desenvolvidas e periféricas pode gerar ora um desejo de autonomia em relação ao poder hegemônico, ora um interesse em se aliar a ele (ROTHSTEIN, 1968, apud KEOHANE, 1969). Esse tipo de movimento de países não centrais, caracterizado, no campo da segurança, pelas estratégias de *balancing*¹ e *bandwagoning*² serão tratados aqui na sua interface política e ajustadas às realidades dos dois maiores países da América do Sul.

Inseridos nesse cenário, Brasil e Argentina compartilhavam características similares em relação às suas capacidades materiais e posicionamento sistêmico no âmbito das relações hemisféricas - isto é, diante do poder hegemônico dos EUA. Contudo, é importante destacar que, no âmbito regional, o Brasil se destacava em termos de poder relativo. A posição de Brasil e Argentina logo após o fim da Guerra Fria era de considerável desvantagem econômica para a Argentina (SPEKTOR, 2014, p.207).

Contudo, no início da década de 1990, ambos caracterizavam-se como: i) países em desenvolvimento³; ii) em situação de vulnerabilidade econômica pós-década de 1980 ou “década perdida”, período no qual a maioria das economias latino-americanas passou por estagnação econômica concomitante à inflação, além de demandas socioeconômicas urgentes da população; iii) dominados historicamente por potências mais fortes e empenhados em conquistar espaço no novo sistema internacional. Nesse quadro, ambos partilhavam de diversos desafios comuns, dentre eles, a negociação da dívida externa, a atração de investimentos, a busca de credibilidade no sistema internacional e o desejo de inserção em um mundo globalizado caracterizado pela “hegemonia da economia de mercado” (LIMA, 2000, p. 267).

¹ *Balancing* é entendido aqui como o alinhamento com outros atores contra uma possível ameaça (WALT, 1987, p.96, tradução nossa).

² *Bandwagoning* é definido como o alinhamento com a própria fonte de ameaça (WALT, 1987, p.96, tradução nossa).

³ Entendido aqui no âmbito da categoria do GATT/OMC.

No âmbito externo, os dois países presenciavam um mundo sem conflito Leste-Oeste e de vitória categórica da filosofia do capitalismo liberal. Nesse cenário, o confrontacionismo ou a manutenção do distanciamento em relação à maior potência mundial não se configurava em uma estratégia lúcida. A própria política externa dos Estados Unidos para a América Latina sofreu mudanças com o fim da Guerra Fria. Com o colapso da União Soviética, a política global anticomunista perde sua relevância e inicia um período sem prioridades claras para essa região até 2001⁴ (RUSSELL; NORDEN, 2002). Como resultado, ambos os países se aproximam dos EUA, porém seguindo estratégias diferentes.

A maior parte da literatura clássica de relações internacionais defende que países pequenos e intermediários são influenciados pela estrutura internacional e por pressões sistêmicas. No entanto, sujeitos à mesma estrutura internacional, Brasil e Argentina apresentam agendas de política externa claramente diferentes, em especial, no que concerne aos seus posicionamentos oficiais em relação aos Estados Unidos. Será entendido aqui como posicionamento oficial aquele cujos representantes maiores da política externa do país tomam para si – isto é, Presidência da República e Ministério das Relações Exteriores⁵. Dessa forma, apesar das similitudes entre Brasil e Argentina em termos de capacidades e do enfrentamento simultâneo de uma ordem internacional marcada pelas mesmas pressões sistêmicas, os posicionamentos oficiais tomados pelos governos desses países em relação à superpotência apontam para uma clara diferença de orientação ao longo da década de 1990.

Depreendeu-se, com base na revisão de literatura, a existência de consenso entre diversos especialistas da área - e.g., Saraiva (2001), Corigliano (2003), Russell e Tokatlian, (2003) e Santoro (2008; 2015) – de que a Argentina assumiu um posicionamento de forte alinhamento com Washington. Em contrapartida, o posicionamento do Brasil em relação aos EUA ainda pode ser considerado como objeto de debate na literatura acadêmica. Há uma parcela de especialistas que sustenta a ocorrência de um comportamento autônomo do Brasil em relação à superpotência - e.g., Saraiva (2001), Leticia Pinheiro (2004), Hirst (2009) - e outra parcela que sustenta a perspectiva da subserviência periférica brasileira - e.g., Samuel Pinheiro Guimarães (1999), Amado Cervo (2002) e Moniz Bandeira (2005).

⁴ Quando o combate ao terrorismo vira estratégia central nas relações políticas dos EUA com o exterior (RUSSELL; NORDEN, 2002, p.7).

⁵ O Ministério das Relações Exteriores (MRE), também conhecido como Itamaraty – no caso do Brasil, é o órgão responsável pelo assessoramento da Presidência da República na formulação, desempenho e acompanhamento das relações com outros países e organismos internacionais.

Segundo Leticia Pinheiro (2004), o Brasil do governo Collor (1990-1992) sustentou uma política externa marcada, logo no início da década, pela tentativa fracassada de retorno ao paradigma americanista⁶:

A tentativa de retorno ao americanismo mostrou-se ineficaz de vez que o consenso interno em torno de uma relação especial com Washington deixara de existir, particularmente no que se refere à expectativa de uma aproximação dessa natureza seria suficiente para atender os interesses brasileiros na sua totalidade. (PINHEIRO, 2004, p.56)

Na mesma linha, ao tratar da história das relações de Brasília com Washington, Hirst (2009) menciona a diferença de posicionamentos adotados por Brasil e Argentina sob o cenário da Nova Ordem Mundial:

No pós-Guerra Fria o Brasil manteve uma distância prudente diante da intervenção dos Estados Unidos em crises mundiais e regionais [...] e, em várias ocasiões, a opção brasileira de não segui-los incondicionalmente contrastou com o alinhamento da Argentina a Washington após o fim da Guerra Fria. (HIRST, 2009, p.109)

Por outro lado, as análises de teóricos que assumiram uma perspectiva crítica da gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC) apontam para uma perda de autonomia e, até mesmo, subserviência do Brasil na relação com os Estados Unidos. Segundo Cervo (2002), o Brasil dos anos noventa representou o revisionismo do Estado desenvolvimentista e a emergência do Estado normal⁷ “subserviente, destrutivo e regressivo” (CERVO, 2002, p.08). Um fato comumente trazido à tona por esta perspectiva é a adesão do Brasil ao Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR), em 1995, e ao Tratado de não Proliferação Nuclear (TNP), em 1998. As adesões a esses tratados multilaterais na área da defesa e segurança – caracterizados como “assimétricos e discriminatórios” por Bandeira (2005) foram interpretadas como “alinhamento acrítico” (BANDEIRA, 2005, p. 65) às potências centrais.

Pese às diferentes perspectivas sobre o padrão de associação adotado pelo Brasil em relação aos Estados Unidos, observou-se, contudo, uma real adesão por parte do governo brasileiro à ideia de um Brasil autônomo frente à superpotência, expressa pelo Ministro das Relações Exteriores de FHC entre 1995 e 2001, Luiz Felipe Lampreia:

⁶ O paradigma americanista foi definido por Leticia Pinheiro (2004) como aquele que percebia a relação com os Estados Unidos como o eixo da política externa brasileira, com base na ideia de que uma maior aproximação com a potência traria benefícios, elevando recursos de poder do Brasil e sua capacidade de negociação (PINHEIRO, 2004, p.64).

⁷ Expressão cunhada pelo Ministro das Relações Exteriores da Argentina, Domingo Cavallo, em 1991, na tentativa de caracterizar a avidez argentina de obter reconhecimento internacional e prestígio (VELLOZO, 2001) em contraposição direta à imagem negativa do país na década de oitenta.

Pode-se dizer, porém, que a política externa do Presidente Fernando Henrique Cardoso busca a autonomia pela integração, ou seja, ao invés de uma autonomia isolacionista, uma autonomia articulada com o meio internacional. (LAMPREIA, 1998, p.11)

De um lado, Luiz Felipe Lampreia (1995-2001) caracteriza o posicionamento do Brasil durante a sua gestão a partir da autonomia na relação com a superpotência e as potências centrais⁸. De outro lado, a sua contraparte na Argentina, o Ministro das Relações Exteriores argentino Guido di Tella (1991-1999) assume um posicionamento oficial de aquiescência clara na relação com os EUA. Destaca-se aqui, portanto, diferença marcante nos posicionamentos oficiais dos países vizinhos. Dessa forma, o presente estudo não toma como objeto a busca de uma resposta factual ao debate ideológico existente no Brasil, senão o melhor entendimento do distanciamento dos posicionamentos oficiais de Brasil e Argentina em relação aos EUA nesse período, com foco no comportamento argentino, que quebra uma tradição de décadas de confrontacionismo.

Os conceitos de alinhamento e aquiescência são entendidos aqui como sinônimos perfeitos, sendo “alinhamento” o conceito mais usual no arcabouço teórico realista, e “aquiescência” o conceito usado pelos teóricos argentinos Russell e Tokatlian (2013). Os autores definem os conceitos de autonomia e aquiescência como lógicas orientadoras da política externa dos países latino-americanos frente às potências centrais. Em ambas as lógicas, os Estados Unidos apresentam centralidade no papel de principal ator-receptor, seja da aquiescência ou da autonomia dos Estados latino-americanos.

Uma vez que a importância do relacionamento com os EUA se demonstra tanto na literatura de política externa brasileira quanto na argentina, a presente pesquisa se pretende útil em quatro níveis: i) ao demonstrar que a política externa não é dissociada da política doméstica e de seus atores internos (ALLISON, 1969; PUTNAM, 1988); ii) ao ampliar o entendimento das possibilidades de relação entre países periféricos frente às potências centrais; iii) ao inaugurar um trabalho de análise de política externa comparada entre os paradigmas do realismo periférico e do institucionalismo pragmático; iv) ao compreender e analisar fatores que interferem no desenho da política externa argentina.

No âmbito prático, é possível destacar a importância de demonstrar, não somente dois diferentes padrões de comportamento de países periféricos em relação à potência central, mas também de fornecer subsídios de elaboração de política externa com Estados centrais a partir de países periféricos. A partir do desenvolvimento da pesquisa, quando se verá com maior

⁸ Ver seção 1.3 – O Institucionalismo Pragmático Brasileiro: A Manutenção da Autonomia e a Desdramatização das Relações.

profundidade o caráter dessas relações, será possível contribuir para o embasamento de futuras escolhas políticas das relações bilaterais com países centrais e, possivelmente, ajudar a responder à pergunta sobre a política externa ideal para a satisfação dos interesses nacionais dos países com menor poder de barganha.

Referenciais Teóricos e Conceituais

Com base na compreensão da formação de preferências e do processo de tomada de decisão busca-se responder à **pergunta de pesquisa** que se materializa diante da contextualização do cenário analisado: qual a causa preponderante do alinhamento argentino com Washington no período pós-Guerra Fria, à diferença do posicionamento oficial brasileiro de manutenção da autonomia?

A mudança de paradigmas de política externa tanto no Brasil quanto na Argentina nos anos 1990 abriu caminho para uma nova relação de ambos os países com a potência hegemônica. Dessa forma, o **marco temporal** se dará entre 1989 e 2001, tomando como marco inicial o ano marcado pelo fim da Guerra Fria, formulação do Consenso de Washington⁹ e início da presidência de Carlos Menem (1989-1999) na Argentina. Como marco final, será considerado o ano de 2001 por representar o início do declínio relativo dos EUA como superpotência única – após o atentado de 11 de setembro - assim como o fim da implementação do paradigma de alinhamento ocidentalista, com a queda do Governo de Fernando de la Rúa (1999-2001).

É importante destacar que a centralidade dada aqui à política externa argentina para a definição do período analisado, deve-se à mudança brusca de agenda que o país vivenciou com a implementação de uma nova orientação entre 1989 e 2001. O mesmo não ocorreu na agenda brasileira de política externa, que apresentou maior continuidade com ajustes (ver capítulo 1). Do lado argentino, o novo vínculo com países centrais inverte uma tendência histórica de décadas de comportamento anti-sistêmico¹⁰ e confrontacionista por parte da Argentina (ESCUDE, 1992) para um movimento de alinhamento.

⁹ Segundo *paper* do Banco Mundial (2000), o Consenso de Washington trata-se da abordagem dominante do FMI e Banco Mundial que recomendou aos países em desenvolvimento a reforma de suas políticas econômicas. O tripé das recomendações se baseou em: i) estabilidade macroeconômica a partir do controle da inflação e redução do déficit fiscal, ii) abertura comercial e liberalização da conta de capitais, iii) privatização e desregulamentação do Estado (GORE, 2000).

¹⁰ Historicamente, a Argentina tomou um posicionamento anti-sistêmico, com base em uma visão contestadora da ordem internacional promovida pelos EUA e seus aliados (DE LA BALZE, 1995, p. 25).

Dentro do marco temporal analisado, o Brasil passou por três presidências distintas: Collor de Mello (1990-1992), Itamar Franco (1993-1994) e dois mandatos de FHC (1995-1999; 1999-2002). No entanto, será tratado aqui o período denominado como “Era Cardoso longa” (CERVO, 2003, p.03), tendo em vista que Fernando Henrique não apenas cumpriu todo o primeiro mandato de quatro anos (diferentemente de Collor e Itamar Franco¹¹), como também foi reeleito, esteve à frente do Ministério das Relações Exteriores (1992-1993) e, em seguida, Ministério da Fazenda (1993-1994).

O estudo do posicionamento de Estados periféricos pode encontrar dificuldades na busca de instrumental teórico dentre as teorias tradicionais. Grandes potências são o foco dos estudos das teorias *mainstream* de relações internacionais, sendo considerados os únicos atores capazes de exercer influência no sistema. A teoria sistêmica ajuda a compreender como unidades distintas entre si comportam-se de forma similar mediante as mesmas pressões sistêmicas (WALTZ, 1979). O objetivo aqui é compreender como atores similares se comportaram de forma diferente frente às mesmas pressões sistêmicas. Este trabalho, portanto, utiliza Estados e indivíduos como **níveis de análise**, uma vez que a teoria sistêmica não contribui para responder à pergunta de pesquisa.

Com o objetivo de responder à pergunta de pesquisa proposta serão utilizados conceitos e contribuições teóricas do campo de análise da política externa e da política comparada – dois campos específicos da subárea da ciência política utilizados no arcabouço teórico das relações internacionais. Serão tomados como base teórico-conceitual as principais formulações da política externa de Argentina e Brasil sobre a década de 1990: a teoria do realismo periférico de Carlos Escudé (1992) para o entendimento da política externa argentina; o conceito de institucionalismo pragmático de Leticia Pinheiro (2004) para a caracterização da política externa brasileira; a díade autonomia e aquiescência de Russell e Tokatlian (2013) para ilustrar os posicionamentos oficiais de ambos os países em relação aos Estados Unidos, somado à elaboração de quadros conceituais e comparativos.

O realismo explica que uma diferença de poder entre atores pode levar à necessidade de compensação de poder a partir do investimento interno no aumento das capacidades materiais ou a partir de alianças – regionais ou extra-regionais (WALTZ, 1979). Nessa linha, a **hipótese** formulada durante a presente pesquisa entende como principal variável explicativa o empenho argentino em contrabalançar o peso do Brasil a partir do alinhamento com os EUA.

¹¹ Collor não cumpre todo o mandato devido à sua renúncia diante da aprovação do seu impeachment, em 1992. Em sequência, Itamar Franco ascende à presidência na qualidade de vice-presidente no período, permanecendo, também, por apenas dois anos na presidência.

Metodologia

A presente pesquisa utilizou uma metodologia qualitativa, com base na análise de fontes primárias, entrevistas e revisão bibliográfica a partir de material acadêmico e artigos de imprensa. Para verificar a relação entre as variáveis (**variável dependente**: diferentes padrões de posicionamento oficial entre Argentina e Brasil em relação aos EUA; **variável independente**: esforço argentino em contrabalançar o peso do Brasil a partir do alinhamento com os EUA), a presente dissertação é orientada pelo método comparativo aplicado à análise de política externa (capítulo 1) e pela análise da percepção argentina em relação ao Brasil (capítulo 2).

A análise de política externa tem como foco o processo de tomada de decisão e o protagonismo de determinados atores, tais como os Presidentes da República, os Ministros das Relações Exteriores, uma vez que estão sendo analisados dois países presidencialistas com Executivo forte no processo decisório. Os indivíduos centrais estudados são as autoridades que passaram mais tempo à frente desses cargos, isto é: Carlos Menem e Guido Di Tella, na Argentina, e Fernando Henrique Cardoso e Luiz Felipe Lampreia, no Brasil.

Na busca de verificar a hipótese, são tomados como foco os episódios de maiores divergências político-diplomáticas entre Brasil e Argentina no período: a crítica brasileira ao recebimento do status de aliado especial dos EUA extra-OTAN em 1997 e a crítica argentina ao pleito brasileiro por um assento permanente no Conselho de Segurança.

Com base no método de *process-tracing* e apoiado em estudos bibliográficos, discursos oficiais, depoimentos orais, além de artigos de jornais da época é analisado o período no qual as autoridades brasileiras definiam sua estratégia a partir da autonomia e as autoridades argentinas a partir do alinhamento. A revisão bibliográfica foi utilizada para investigar a percepção da Argentina sobre o Brasil nesse período e a existência de relação com a opção pela aquiescência aos EUA. Dessa forma, as técnicas de coleta de dados utilizadas foram revisão bibliográfica e depoimentos orais de autoridades.

As entrevistas buscaram aprofundar o entendimento em relação ao processo de tomada de decisão nos dois países, tendo sido realizadas nas cidades do Rio de Janeiro e de Buenos Aires entre setembro de 2017 e março de 2018. O mapeamento de entrevistados foi elaborado tendo em vista a relevância dos cargos ocupados pelas autoridades, a acessibilidade a esses tomadores de decisão e o equilíbrio quantitativo entre lideranças brasileiras e argentinas. Ademais, no caso dos entrevistados argentinos, a escolha focou a centralidade de suas posições na tomada de decisão de política externa e, no caso dos entrevistados brasileiros, o foco se deu

na proximidade aos círculos de decisão das relações bilaterais. Durante as entrevistas, foram buscadas informações acerca do processo de tomada de decisão sobre a agenda de política externa em relação aos Estados Unidos, a recorrência ou ausência de vínculos que as relacionem com a percepção argentina sobre o seu vizinho. Adicionalmente, foram ouvidos analistas acadêmicos argentinos¹² com e sem participação nos governos estudados na pesquisa.

Uma preocupação inicial da pesquisa na fase do projeto era não ter tido a possibilidade de recolher os depoimentos orais dos dois chanceleres mais ativos do período, Guido di Tella e Luiz Felipe Lampreia, já falecidos. Para contornar o problema, foi utilizado o depoimento oral realizado pelo Centro de Pesquisa e Documentação (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas (FGV) com o ex-chanceler brasileiro¹³ e depoimentos de autoridades próximas ao ex-chanceler argentino, além de notas à imprensa de ambos durante o exercício dos mandatos.

Estava previsto no projeto da dissertação a realização de pesquisa documental sistemática com o levantamento de Despachos Telegráficos¹⁴ enviados pelo *Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto* para a Embaixada argentina em Washington e Brasília¹⁵. No entanto, por uma questão burocrática de tempo de liberação dos telegramas para consulta pública, a pesquisa não logrou acesso aos documentos¹⁶.

Divisão dos Capítulos

A estrutura da dissertação se encontra dividida em três capítulos: 1) o primeiro capítulo analisa os paradigmas de política externa de Brasil e Argentina durante o período pós-Guerra Fria, assim como as dinâmicas de associação que cada paradigma prescreve na relação com a superpotência. Posteriormente, realiza-se uma análise comparativa de ambos os paradigmas,

¹² Casos dos cientistas políticos Roberto Russell e Juan Gabriel Tokatlián, professores da Universidad Torcuato di Tella e do historiador Francisco Corigliano, professor da Universidad Torcuato di Tella, Universidad San Andrés e FLACSO.

¹³ LAMPREIA, Luiz Felipe. (depoimento, 2008). Rio de Janeiro, CPDOC, 2010.

¹⁴ Referem-se às comunicações eletrônicas oficiais enviadas do Ministério das Relações Exteriores, na capital, para postos diplomáticos no exterior.

¹⁵ A seleção dos documentos obedeceriam aos seguintes critérios: a) conter na abertura circular “Rogo Providências” ou “Dou Instruções”; b) iniciar o índice por: “Argentina-EUA. Relações Bilaterais.”; c) possuir como classificação de área temática “política externa”; d) pertencer ao período entre janeiro de 1997 e dezembro de 1998 – espaço temporal que compreende a adesão da Argentina como aliado especial extra-OTAN e o questionamento ao pleito brasileiro por uma cadeira permanente no Conselho de Segurança; e) ser catalogada como “urgente” ou “urgentíssimo”, isto é, que tenham sido obrigatoriamente levadas ao conhecimento dos chefes das unidades diplomáticas, o que demonstra a importância das mensagens levantadas.

¹⁶ Os documentos foram buscados no Arquivo Nacional *do MREC*, em Buenos Aires.

com foco nas relações dos dois países com os Estados Unidos; 2) o segundo capítulo analisa a percepção argentina sobre o Brasil no período de implementação do realismo periférico (1989-2001), realizando um mapeamento das perspectivas existentes dentro da Argentina, a partir dos principais atores domésticos, e analisando a posição dominante dos tomadores de decisão do período; 3) o terceiro capítulo busca verificar a hipótese, respondendo a existência ou ausência de influências da percepção argentina sobre o Brasil na definição da sua estratégia de política externa junto aos Estados Unidos. O capítulo tomará como foco dois episódios de divergências político-diplomáticas entre os dois países: a obtenção do status de aliado especial extra-OTAN por parte da Argentina e o pleito brasileiro de uma cadeira permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

1 O REALISMO PERIFÉRICO E O INSTITUCIONALISMO PRAGMÁTICO EM PERSPECTIVA COMPARADA

1.1 Introdução

A conciliação entre os estudos de política externa – subárea dos estudos de relações internacionais – e o arcabouço teórico da disciplina é esclarecedora no entendimento das ações estatais e das relações entre os países. Esta conciliação guarda importância ainda maior para a análise comparativa, a qual requer uma atenção ainda mais cuidadosa através do uso de ferramentas conceituais adequadas para o entendimento de seus principais pontos de convergência e divergência.

A concepção de política externa guarda diversas definições, será priorizada aqui a definição de base realista da acadêmica brasileira Leticia Pinheiro (2004): “a política externa consiste na conjugação dos interesses e ideias dos representantes de um Estado sobre sua inserção no sistema internacional tal como este se apresenta ou em direção à sua reestruturação, balizados por seus recursos de poder” (PINHEIRO, 2004, p. 07). Será tomado como enfoque deste capítulo a comparação dos principais paradigmas de política externa de Brasil e Argentina no período pós-Guerra Fria para uma melhor compreensão das diferenças de posicionamento que surgiram entre esses dois países nas suas relações com os Estados Unidos.

Diferentemente de Brasil e Argentina, os Estados Unidos produzem uma política externa para a região como um todo: a América Latina. Brasil e Argentina, por outro lado, não desenvolvem uma agenda orientada para toda a América do Norte, mas para os Estados Unidos em particular (RUSSELL; NORDEN, 2002). Adicionalmente, as mudanças trazidas pelo fim da Guerra Fria abriram múltiplas opções de inserção no sistema internacional. Duas questões centrais emergem no desenho da política externa em momentos de mudanças no cenário global: a redefinição dos objetivos centrais do Estado e o diagnóstico da capacidade material estatal para lograr tais objetivos (informação oral)¹⁷.

Neste cenário, os dois maiores países da América do Sul se depararam com a necessidade de redefinição de suas estratégias e objetivos frente a uma nova ordem internacional sem a divisão bipolar. Este é o pano de fundo diante do qual se desenvolvem na década de 1990 a implementação dos paradigmas do realismo periférico argentino e do institucionalismo pragmático brasileiro nas suas relações com os EUA e o mundo.

¹⁷ Informação oral obtida por ocasião da exposição de Andrés Cisneros na *I Jornada sobre la Reinserción de la Argentina en el mundo*, na cidade de Buenos Aires, em 09 de outubro de 2017.

À luz das estratégias categorizadas por Russell e Tokatlian (2013), o capítulo um desenvolve a aplicação dos conceitos de autonomia e aquiescência para analisar comparativamente o tipo de associação que Brasil e Argentina mantiveram com os EUA. Segundo os autores, os países latino-americanos, por estarem em uma condição de subordinação no sistema internacional, configuram-se como atores que não desenvolveram uma grande estratégia¹⁸. Dessa forma, os países da América Latina, por terem passado da área de influência de um país central a outro, seriam guiados por duas lógicas orientadoras de suas políticas externas em substituição ao desenvolvimento de uma grande estratégia: a autonomia e a aquiescência (RUSSELL; TOKATLIAN, 2013). Tais lógicas serão explicadas mais detalhadamente na próxima seção.

Nessa linha, o presente capítulo explicita as principais características do realismo periférico e do institucionalismo pragmático à luz da díade conceitual-explicativa de Russell e Tokatlian (2013). Em seguida, ambos os paradigmas são analisados comparativamente, com o apoio de dois quadros conceituais elaborados com base nos conceitos de Escudé (1992; 1995) e Pinheiro (2004). Serão demonstradas as convergências e divergências das políticas externas dos dois países, assim como as principais variáveis explicativas presentes na influência de um comportamento autônomo por parte do Brasil e aquiescente por parte da Argentina, nas suas relações com os Estados Unidos.

1.2 O Realismo Periférico Argentino: da Periferia da Resistência à Periferia do Alinhamento

A plataforma eleitoral do Partido Justicialista que conduz Menem ao poder em 1989 seguia um discurso de adesão aos enunciados tradicionais do peronismo, isto é, a equidistância ativa de todos os centros de poder, a continuidade da adesão ao Movimento de Países Não-alinhados e uma relação com os EUA que mantivesse por base a perspectiva latino-americana (PARADISO, 2005, p. 283)¹⁹. No entanto, segundo Russell (2010), o “olfato político” de Menem somado à situação econômica do país - queda do PIB e hiperinflação - o orientaram a

¹⁸ Segundo Paul Kennedy (1991), a “grande estratégia” se define pela “capacidade dos líderes da nação de reunir todos os elementos – militares ou não militares – a serviço da preservação e melhora dos interesses da nação em longo prazo” (KENNEDY, 1991, p. 05 apud RUSSELL & TOKATLIAN, 2013, p. 159).

¹⁹ Informações coletadas por Paradiso (2005) em: Partido Justicialista, Plataforma Electoral, Buenos Aires, pp. 167-175.

dar centralidade à economia. Nessa linha, a política exterior deveria estar a serviço total do plano econômico.

O subtítulo da seção é inspirado na afirmativa de Federico Merke (2008), segundo o qual a política externa argentina passa da periferia da resistência à periferia do alinhamento com o fim da Guerra Fria (MERKE, 2008, p.327). Esta passagem reflete a mudança abrupta pela qual passou a agenda de política externa argentina com o início do governo de Carlos Menem (1989-1999), com continuidade na gestão de Fernando de la Rúa (1999-2001).

A partir de 1989, a Argentina abre espaço à implementação de um novo paradigma de política externa, originado no espaço acadêmico argentino de pesquisa, mais especificamente no Instituto Di Tella (ITDT) e na Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO) de Buenos Aires (ESCUDE, 1998, p. 79). Batizado de realismo periférico pelo acadêmico argentino Roberto Russell²⁰ e desenvolvido pelo intelectual orgânico²¹ Carlos Escudé, essa doutrina prescreve o alinhamento com as potências centrais como estratégia principal de política externa para países pertencentes à periferia do sistema internacional.

Com a herança da tradição clássica realista somada a uma adaptação à realidade específica argentina, Carlos Escudé, Andrés Cisneros e Filipe de la Balze lançam as bases de apoio para uma política de alinhamento com as grandes potências (SANTORO, 2015), abrindo mão da antiga política de equidistância aos centros mundiais de poder.

Escudé teve participação central no desenvolvimento dos fundamentos teóricos deste paradigma. Seus escritos sobre a política externa argentina, com base em uma releitura da teoria realista das relações internacionais, eram dotados de enfoque normativo para aplicação no *policy-making* do país. Na prática política, o intelectual Escudé ocupou o importante cargo de assessor especial do chanceler Guido di Tella entre 1991 e 1992, exercendo influência

²⁰ O termo realismo periférico foi cunhado pelo acadêmico Roberto Russell em um seminário interno organizado pelo Instituto Di Tella em 1987 (RUSSELL, 1994, p. 440). No entanto, o termo, quando utilizado pela primeira vez não se referia à teoria que seria desenvolvida posteriormente por Carlos Escudé (*ibidem*). O objetivo de Russel foi tão somente compilar em um só conceito a sua crítica às políticas ideológicas argentinas de caráter confrontacionista, no âmbito global, e às políticas de poder no âmbito subregional. Segundo palavras do próprio Roberto Russell, “mi realismo periférico es bien distinto al que luego elaboraría Escudé, aunque coincide en la crítica a la desmesura de la política exterior argentina, una rasgo que la ha caracterizado. Mi realismo propone el rechazo a las políticas de poder entre nosotros [latinoamericanos] y defiende, por el contrario, la construcción de la autonomía a través de la unidad sub-regional.” (informação oral de 22 de dezembro de 2017). Como referência a uma doutrina de política externa, o termo foi escrito em literatura acadêmica pela primeira vez em: ESCUDE, Carlos. De la Irrelevancia de Reagan y Alfonsín: hacia el Desarrollo de un Realismo Periférico. R. Bouzas y R. Russell (ed.), Estados Unidos y la Transición Argentina, Legasa, Buenos Aires, 1989.

²¹ O conceito de intelectual orgânico não está sendo tratado aqui a partir da lente gramsciana de vínculo entre a atividade intelectual e o pertencimento à determinada classe social. No entanto, inspira-se no conceito gramsciano para caracterizar Escudé como um teórico que uniu o exercício da sua intelectualidade com a práxis da ação política.

diretamente no novo governo²². Atuou como *ghost writer*²³ do chanceler (ESCUDE, 2012, p. 21), principalmente, durante o primeiro ano de Di Tella à frente do Ministério, período no qual o chanceler publicou diversos artigos jornalísticos, explicando a nova orientação da política externa argentina²⁴. Também teórico do realismo periférico, Andrés Cisneros ocupou o cargo de vice-chanceler (1992-1996), o equivalente no Brasil ao cargo de Secretário-Geral do Itamaraty. Por último, Felipe de la Balze, que também escreve sob o marco do novo paradigma, não atua diretamente no governo, mas o influencia na qualidade de empresário (SANTORO, 2015). Dessa forma, a gestão Menem abre o caminho “que leva os formuladores do realismo periférico ao poder” (ibidem, p. 5).

Antes de explicitar as bases teóricas do novo paradigma, é necessário expor aqui a definição operacional do conceito-chave utilizado por esses teóricos: a periferia. Para Escudé (1995), são periféricos os países subdesenvolvidos, em vias de desenvolvimento e os países pequenos e intermediários desenvolvidos, mas cuja vulnerabilidade econômica é grande no jogo político interestatal, portanto seguem restritos a limitações sistêmicas (ESCUDE, 1995, p. 36). Mais tarde, Escudé (2012) resume os conceitos com os quais trabalhou nas suas obras anteriores: para ele, “periférico” refere-se a todo Estado que não é membro do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) ou superpotências econômicas. Por consequência, os “países centrais”, por sua vez, são definidos, por ele, como os membros do Conselho de Segurança e as superpotências econômicas. Dessa forma, a periferia inclui tanto países desenvolvidos como subdesenvolvidos, de maneira que a dicotomia “centro” e “periferia” se define pela capacidade de poder dos países em termos realistas de política de poder, seja a partir da capacidade econômica ou política, isto é, de capacidade de poder decisório no cenário internacional. Por conseguinte, por mais que o paradigma do realismo periférico reflita a herança do pensamento cepalino no que concerne à divisão do sistema internacional na díade centro e periferia, o que Escudé propõe é uma teoria realista das relações internacionais própria à realidade dos países periféricos, à diferença da teoria de desenvolvimento econômico de Raúl Prebisch.

²² Na redação de seu prefácio, Escudé (1992), reconhece a sua influência indireta na implementação desta doutrina a partir de seus textos escritos na década de 1980.

²³ *Ghost Writer* refere-se ao autor de determinado texto que não recebe os créditos por sua autoria, prática muito comum entre autoridades políticas e seus assessores.

²⁴ “Una política exterior al servicio del pueblo”, La Nación, 4 de novembro de 1991; “El realismo moral de nuestra política exterior”, Clarín, 12 de novembro de 1991; “La Ilusión ‘Argentina Potencia’ resultó fatal”, El Cronista, 8 de dezembro de 1991; “Moral y Pragmatismo”, Somos, 16 de dezembro de 1991; “Hay que atraer el capital extranjero”, Ambito Financiero, 19 de dezembro de 1991.

Nessa linha, a base teórica do realismo periférico toma como perspectiva central um cenário de anarquia internacional, no qual as políticas de poder econômico e militar se sobrepõem ao direito (WALTZ, 1979). Diante desse cenário, a teoria de Escudé ajusta o modelo explicativo do realismo à uma realidade de economia subdesenvolvida e de poder militar restrito, servindo-se do utilitarismo como princípio orientador. Isto é, agindo de forma a produzir a maior quantidade de bem-estar.

Resgatando o realismo estrutural, é importante lembrar que Waltz (1979) apresenta duas formas de aumento da capacidade do Estado: investimento em capacidade militar e confecção de alianças. O realismo periférico toma esta última como caminho preferível na busca de vantagens para a Argentina. Com base na ideia de que as relações econômicas, políticas e sociais são definidas a partir das preferências das grandes potências do sistema (WALTZ, 1979), a Argentina traça estratégias em busca de um espaço no novo sistema internacional globalizado com a menor quantidade de custos materiais possíveis para o país.

No entanto, apesar do realismo periférico se apoiar na visão de mundo do realismo, um dos principais pilares da teoria de Waltz - a concepção estatocêntrica das relações internacionais - é criticada por Escudé (1992; 1995). O pai do realismo periférico denomina de “falácia antropomórfica” (ESCUDE, 1995, p. 47) o entendimento do Estado como um ente subjetivo dotado de necessidades e interesses próprios. Para o autor, o estatocentrismo mascara uma perspectiva “governocêntrica”, “elitecêntrica” ou “estadistacêntrica” – isto é, uma realidade própria daqueles que estão preocupados com a manutenção do poder, seja do governo vigente ou de determinada elite ou estadista que controla o Estado. Essas possibilidades, segundo Escudé (1995), refletiriam a realidade de alguns países periféricos de ordem política instável, autoritária ou clientelista.

Sob esta ótica, questões como o respeito à soberania de outro Estado e o princípio da não intervenção deveriam ser substituídos por uma visão que dá centralidade ao cidadão, e não ao Estado – entendido como um ente subjetivo antropomorfizado dentro das teorias *mainstream* de relações internacionais. Tal visão é diametralmente oposta à visão soberanista e estatocêntrica historicamente defendida pela diplomacia brasileira, em especial, a partir do princípio da não ingerência. A própria ideia de igualdade da soberania de todos os Estados é relativizada por Escudé (1995). Segundo ele, o sistema internacional expressaria desigualdades sensíveis ao que ele denomina de “nível de soberania”, devido à alta hierarquização do poder decisório entre os países. Neste ponto, Escudé questiona a própria ideia de anarquia do sistema internacional, um dos paradigmas fundadores das teorias *mainstream* das relações internacionais. Em trabalho posterior, ele desenvolve que o sistema internacional é regido por

uma “proto-hierarquia” (ESCUDE, 2009, p.11), caracterizada pela interação entre três tipos de atores: 1) Estados com poder para estabelecer normas internacionais; 2) Estados sem poder para criação de normas no âmbito internacional, mas que se ajustam a elas; 3) Estados-pária, isto é, aqueles que se rebelam contra as normas e sofrem isolamento dos seus pares.

Diferentemente do “realismo de centro” de Morgenthau ou Waltz, o realismo periférico busca orientar o comportamento de um país sem grandes capacidades de poder relativo. Afinal, segundo os seus teóricos não é possível importar teorias das relações internacionais sem adequá-las às realidades de seus países. Em outras palavras, não se deve aplicar uma política de poder por parte de um ator sem poder (ESCUDE, 1992, p.281). É necessário destacar, portanto, a autopercepção argentina quanto ao seu posicionamento sistêmico e suas capacidades. No diagnóstico dos teóricos do realismo periférico, a Argentina é caracterizada como um país dependente, vulnerável e periférico, com pouca relevância para as grandes potências (ESCUDE, 1992, p.18). Tendo por base esses pressupostos, restaria à Argentina se conformar com a realidade sistêmica e buscar a maior quantidade de vantagens possíveis a partir de relações especiais com os países centrais, já que ir de encontro a essa realidade causaria apenas desgaste diplomático e poucos resultados (SANTORO, 2008, p.14).

A estratégia das relações especiais com potências, especialmente com os Estados Unidos, será aqui entendida, no âmbito da díade autonomia e aquiescência de Russell e Tokatlian (2013). Segundo os autores, o alinhamento é caracterizado pela assimilação implícita ou explícita da condição de subordinação frente às potências centrais, e ainda, ao reconhecimento de pertencimento à sua área de influência (RUSSELL; TOKATLIAN, 2013, p.162). Nessa linha, a Argentina reconhece explicitamente sua condição de vulnerabilidade e pertencimento à área de influência hemisférica dos Estados Unidos. No entanto, havia uma constante preocupação em caracterizar tal alinhamento como pragmático e, por consequência, não ideológico. Daí, a popularização do conceito definidor da política externa menemista de aquiescência pragmática, o que sugere uma ideia de conformismo de um Estado que não percebe outra alternativa realista de conduta que não seja o alinhamento e a aceitação do *status quo* internacional (RUSSELL; TOKATLIAN, 2002; id., 2013). Para Escudé (1992), por exemplo, não haveria outra possibilidade de alinhamento senão o pragmático, isto é, na qualidade de estratégia necessária dos tomadores de decisão, em detrimento de uma simples “vontade de entrega” ou de pura adaptação aos objetivos da grande potência (ESCUDE, 1992, p. 286 e 287).

Segundo Russell y Tokatlian (2013), a lógica da aquiescência adotada pelos países latino-americanos tem como principais objetivos: i) lograr o apoio dos EUA para obter

dividendos materiais ou simbólicos de contrapartida. O realismo periférico prescreve o alinhamento com a potência dominante de forma pragmática: em troca de reconhecimento, capitais externos e renegociação da dívida externa (CORIGLIANO, 2000); ii) construir um marco de convivência estável com Washington. O realismo periférico caracteriza-se pela busca constante em evitar os custos de uma postura confrontacionista. Segundo Escudé (1992), a busca por margens de manobra levaram a confrontações políticas custosas ao longo da história diplomática argentina (ESCUDE, 1992, p. 282); iii) contar com a proteção estadunidense para sustentar a coalizão governamental na política doméstica, um fim comumente usado por Estados menores e mais fracos em termos democráticos do que a Argentina do pós-Guerra Fria.

Os dois primeiros objetivos destacados por Russell e Tokatlian (2013) como principais fins da aquiescência estão fortemente presentes no comportamento da Argentina do período analisado. No tocante à construção de uma convivência pacífica com Washington, o realismo periférico prescreve uma política externa voltada para a redução de custos, evitando malefícios antes mesmo de buscar benefícios²⁵.

Segundo os teóricos dessa corrente, a Argentina teria perdido o prestígio internacional que possuía no início do século XX devido a políticas isolacionistas e de não-alinhamento com as potências. Essa perspectiva dá origem a um posicionamento revisionista da história do país platino. Na primeira metade do século XX, a Argentina era um dos países mais ricos e modernos da América Latina²⁶. Com base em uma economia livre-cambista, no âmbito interno, e alinhamento ao Reino Unido, no âmbito externo, esse período de prosperidade econômica trouxe à tona o revisionismo histórico do pensamento liberal, a partir da década de oitenta (SANTORO, 2008, p.27). Como resultado, desenvolve-se uma política externa focada em reconquistar a confiança dos mercados internacionais, recuperar a credibilidade do país e atrair investimentos para acelerar o crescimento econômico. Para isso, defendia-se um relacionamento privilegiado com os Estados Unidos – nas palavras do ex-chanceler Guido di Tella, “relações carnis” - a fim de lograr recursos favoráveis ao seu crescimento econômico.

É importante esclarecer que a expressão “relações carnis” advém de um dos discursos de Di Tella, quando este defendeu *carnalidad* – no sentido de substância – na relação com os Estados Unidos. Após críticas da imprensa argentina, denominando a relação almejada de

²⁵ O boicote econômico dos EUA à Argentina nos anos 1940 como punição pela neutralidade do país sul-americano frente à II Guerra é o maior exemplo destacado por Escudé (1992) dos altos custos do não-alinhamento.

²⁶ A Argentina se caracterizava como o 10º país mais rico do mundo em termos *per capita*, no início do século XX. Contudo, a economia argentina ainda se encontrava na periferia do sistema internacional, vulnerável à flutuação dos preços das *commodities* e dos choques externos.

relaciones carnales, o próprio chanceler argentino passa a usar a expressão de relação carnal, em detrimento a uma relação platônica, em referência a busca de benefícios tangíveis a partir dessa relação com a superpotência (CISNEROS, 2004).

O alinhamento argentino, percebido como pró-ianquismo, foi muito criticado dentro e fora da Argentina. Dentre diplomatas brasileiros, a expressão “relações carnis” foi motivo de piada em questionamentos perguntando de qual lado da relação estaria a Argentina²⁷. Do lado norte-americano, a expressão não foi compreendida por altos funcionários da diplomacia estadunidense. Segundo Lampreia, a Secretária de Estado Madeleine Albright lhe consultou sobre o significado de tal expressão: “o que o Guido di Tella quer dizer com relações carnis?” (LAMPREIA, 2008, CPDOC).

O realismo periférico trouxe uma mudança acentuada na redefinição das relações entre Argentina e EUA, uma vez que ao longo da maior parte da história das relações bilaterais, a Argentina definiu seu posicionamento em termos de autonomia (RUSSELL; NORDEN, 2002, p.1). A própria cultura política argentina é caracterizada por forte antiamericanismo, sendo o principal referente ideológico da cultura política argentina o nacional-populismo (REFICCO, 1998). A implementação do alinhamento levou a um “ponto de ruptura com o passado e com os ideais mais caros do peronismo histórico” (RUSSELL, 2005, p. 275).

Segundo a ótica revisionista realista-periférica, o comportamento de confrontação foi resultado de um “realismo ingênuo” que impediu o progresso e a inserção funcional da Argentina no sistema internacional (ESCUDE, 1992, p.24). Como resultado, por iniciativa do país sul-americano, a parte mais interessada na reaproximação, desenvolveu-se uma dinâmica de relações especiais entre uma Argentina proativa e um Estados Unidos passivo no processo de reaproximação (NORDEN; RUSSELL, 2002, p. 50). Nesta conjuntura, Menem aparece como o ator mais importante no acercamento à superpotência (NORDEN; RUSSELL, 2002, p. 49), junto com Domingo Cavallo, Ministro da Economia - cuja ideia de alinhamento era menos pragmática e mais ideológica, segundo o Embaixador argentino Fernando Petrella (informação oral)²⁸ - e Guido di Tella, que executou o novo paradigma de política externa à frente da chancelaria.

Segundo Russell e Tokatlian (2013), a opção estratégica de política externa adotada por países aquiescentes é o acoplamento, comportamento definido pela aceitação do *status quo*

²⁷ Informação oral obtida pelo Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa, em 17 de janeiro de 2018, em entrevista no Rio de Janeiro.

²⁸ Informação oral obtida pelo Embaixador Fernando Petrella, em 09 de outubro de 2017, em entrevista em Buenos Aires.

internacional e a associação aos interesses estratégicos da(s) potência(s) mais forte(s), além da não adesão a esquemas de integração regional profunda que possam afetar o vínculo estreito com Washington (RUSSELL; TOKATLIAN, 2013, p. 162). Somado a isso, os principais meios utilizados para alcançar o acoplamento configuram-se em participação em intervenções armadas e uso de instituições internacionais para responder aos interesses das potências (ibidem).

A aceitação do *status quo* e a associação aos interesses norte-americanos são duas características claras na teoria e na prática do realismo periférico: a Argentina se conforma com um posicionamento na periferia do sistema, resultando em uma estratégia de aquiescência. No entanto, em nenhum momento, a Argentina mostrou-se reticente a qualquer tipo de integração regional profunda sem a participação dos Estados Unidos. Ao contrário, a sua atuação junto ao Mercosul foi, em grande medida, enérgica e positiva, além de ser vista como complementar a uma maior integração hemisférica, com a presença dos Estados Unidos.

A teoria do realismo periférico prescreve o alinhamento de forma pragmática, segundo suas próprias ideias de desenvolvimento e de interesse nacional. No âmbito da defesa e segurança, agenda na qual o alinhamento com os EUA foi mais forte, a Argentina oscilava entre o alinhamento e a reticência, uma vez que enviava apoio militar para a Guerra do Golfo, ao mesmo tempo que reprovava ações unilaterais sem aprovação do Conselho de Segurança. Como resultado, figurou um perfil ocidentalista não automático, seguindo uma linha liberal wilsoniana de defesa dos direitos humanos a partir de uma versão periférica (CORIGLIANO, 2000). Escudé (1992) explica que o pragmatismo nas relações com os EUA se concentra no diagnóstico de que eles – na qualidade de grande potência – possuem interesses políticos globais. Este não sendo o caso da Argentina, mas vale que ela limite as suas concessões aos EUA às questões políticas, deixando o cerne do interesse do governo menemista – questões econômico-comerciais, visto como “único interesse exterior autêntico (ESCUDE, 1992, p.46) com alguma margem de autonomia, isto é, não alinhamento. Nesse ponto, convergiam Carlos Escudé e Guido Di Tella na defesa de uma aproximação pragmática, e não ideológica, aos Estados Unidos (informação oral)²⁹.

O paradigma de relações especiais³⁰ (CORIGLIANO, 2000) teve a sua expressão na práxis política por diversas ações de alinhamento ao poder central ao logo da década de 1990,

²⁹ Informação oral do Embaixador Fernando Petrella, obtida em entrevista em Buenos Aires. em 09 de outubro de 2017.

³⁰ O paradigma de relações especiais tem início com a abertura econômica da Argentina, no âmbito interno, em 1989, e a participação argentina na guerra do Golfo, no âmbito externo, em 1990 (CORIGLIANO, 2000)

dentre elas, Saraiva e Tedesco (2001) destacam: i) alinhamento dos votos da Argentina com os votos dos Estados Unidos nas Nações Unidas; ii) desmantelamento do míssil balístico argentino Condor II, desenvolvido em parceria com Iraque e Egito; iii) participação da Argentina na Guerra do Golfo (SARAIVA & TEDESCO, 2001, p.06).

A estratégia de alinhamento do realismo periférico está baseada na ideia de que, na prática do confrontacionismo, “sempre há um custo imediato, ainda que não mensurável” (ESCODÉ, 1992, p. 280). Nessa linha, o conceito de Escudé de “memória histórica” (*ibidem*, p. 105) é central para o entendimento da sua rejeição ao confrontacionismo. O realismo periférico trabalha com uma noção de tempo de longo prazo na construção de boas relações e desenvolvimento de credibilidade e confiança em detrimento de benefícios imediatos. Dessa forma, a memória histórica é uma variável que faz parte do processo de decisão (ESCODÉ, 1992, p. 140). Como exemplo prático, Escudé (1992) relata que os documentos do Departamento de Estado dos Estados Unidos descreviam a Argentina como um desestabilizador regional potencial e um ator com tendência ao confronto. O arquivamento desse tipo de percepção negativa incorreria em problemas posteriores, em negociações, decisões sobre investimento e ajuda financeira.

O quadro abaixo resume as variáveis que devem ser levadas em conta em uma tomada de decisão de política externa de países periféricos, segundo Escudé (1992):

Quadro 1 - Tomada de decisão de política externa de países periféricos

$\text{Cálculo Custos x Benefícios} = \text{Benefícios materiais} - (\text{Custos Previstos} + \text{Custo de Percepção Negativa} + \text{Risco de Custos Eventuais no Futuro})^{31}$

Fonte: Elaboração própria

Escudé (1992) resumiu as características principais da política exterior de Menem, que definia a sua própria política externa como “normal”³², “realista” e “pragmática” (RUSSELL, 1994, p.14): i) alinhamento com os EUA; ii) anti-confrontacionismo com países centrais; iii) integracionismo comercial com a região; iv) ativismo nas questões de paz e segurança pelo mundo; v) ocidentalismo, a partir da adaptação ao discurso dos países centrais do Ocidente nas grandes questões globais e na defesa dos valores ocidentais. É possível acrescentar, no entanto, mais uma característica de grande importância, senão a de maior importância: vi) orientação economicista da política externa.

³¹ Tradução livre.

³² A autocaracterização da Argentina como “normal” por parte do governo Menem expressa o desejo de inserção da Argentina na ordem internacional, abandonando a imagem de Estado-pária da década de 1980.

Ao longo de todo o período da gestão Menem as motivações econômicas guiaram tanto a política doméstica quanto a política externa (NORDEN; RUSSELL; 2002, p.74). Segundo Escudé (1992), o realismo periférico aplicado na política exterior é compatível com qualquer política econômica. Na Argentina, ele foi implementado junto a uma política econômica de cunho liberal – aberturista e desregulatória –, o que facilitou a estratégia de alinhamento com os Estados Unidos. Dessa forma, o programa neoliberal de Menem serviu como um facilitador das relações (NORDEN; RUSSELL, 2002, p.45). Ao mesmo tempo, o liberalismo econômico tornou-se uma opção não-negociável para um país que pretendia relações especiais com os Estados Unidos (RUSSELL; NORDEN, 2002).

A necessidade de focar a política externa argentina no desenvolvimento econômico se consolidou com o aumento da percepção de que as políticas anti-hegemônicas lhe trouxeram mais perdas do que benefícios (ESCUDE, 2008).

Face à perda relativa de poder econômico, tanto no cenário regional, quanto no cenário internacional, a Argentina busca na cartilha liberal – internamente – e no alinhamento com os EUA – internacionalmente - o retorno à posição de prestígio da sua “Era de Ouro”. Buscou-se, na esfera doméstica, o estabelecimento de um Estado mais eficiente, de caráter administrador, afastando-se do papel de interventor. Nessa linha, o Estado seria o guardião das relações socioeconômicas que ocorreriam dentro dele, prezando pela sociedade civil e pelo indivíduo, deixando de lado a visão classista de sociedade e adquirindo uma visão cosmopolita e meritocrática. O objetivo maior, segundo o discurso dos dirigentes argentinos, era assegurar a inserção da economia argentina no cenário internacional, viabilizando as reformas domésticas para o crescimento econômico:

Para que podamos aprovechar plenamente el rico potencial de ese marco internacional es imprescindible [...] fortalecer nuestra credibilidad frente al mundo y encarar con decisión la solución del angustiante y prioritario problema económico. (Discurso proferido pelo Chanceler Domingo Cavallo em 1990 ao Congresso Nacional Argentino)

Segundo Russell e Norden (2002) a causa do alinhamento argentino aos Estados Unidos nos anos noventa se explica, em linhas gerais, pela i) mudança do sistema internacional – globalização da era pós-Guerra Fria; ii) inflexão doméstica – democratização, em 1983, com aumento do poder dado ao Executivo para a formulação da política externa; e iii) alteração da

estratégia de desenvolvimento, de um protecionismo confrontacionista a uma liberalização aquiescente³³.

Todos esses fatores indicam que as variáveis externas promoveram um ambiente mais propício ao alinhamento, enquanto as variáveis domésticas fomentaram uma convergência de valores e interesses com os EUA. No entanto, há uma variável importante que não parece ter sido inserida nos estudos sobre o alinhamento Argentina-EUA da década de 1990, mas que, na revisão de literatura, é apontado como fator de influência nas relações da Argentina com o exterior: o “fator Brasil”. Este último se define pela ideia de que as relações da Argentina com o mundo levam em conta o Brasil como ator importante para a sua política externa e doméstica. Neste caso, a variação da percepção acerca do Brasil pode levar a Argentina a buscar aliados extra-regionais com o fim de contrabalançar o poder brasileiro. Dessa forma, o capítulo dois pretende abrir a caixa preta do Estado argentino no período de 1989 a 2001, buscando verificar o tipo de influência que o, aqui denominada, “fator Brasil” exerceu na escolha do alinhamento por parte da Argentina.

1.3 O Institucionalismo Pragmático Brasileiro: A Manutenção da Autonomia e a Desdramatização das Relações

Diferentemente do realismo periférico, o paradigma que se oficializou na academia brasileira como institucionalismo pragmático não nasce de prescrições normativas acadêmicas, senão da própria práxis política que se ajusta ao novo cenário internacional. Será então a partir da análise e diagnóstico dos novos ajustes da política externa ocorridos ao longo da década de 1990 que Pinheiro (2000) cria o conceito. Segundo a autora, os principais paradigmas que pautavam a política externa brasileira até então – americanismo e globalismo - perdem espaço no período pós-guerra fria, dando lugar ao institucionalismo pragmático (PINHEIRO, 2000).

É, portanto, na manutenção do ‘desejo de autonomia’ que se percebe a recorrência do componente realista na política externa e o que me levou a batizar o novo paradigma da política externa de institucionalismo pragmático. (PINHEIRO, 2000, p.326)

No livro *Política Externa Brasileira*, Pinheiro (2004) consagra a categorização de Lima (1994) de aproximadamente cem anos de política externa em dois paradigmas diplomáticos opostos, porém não excludentes: o americanismo e o globalismo. O paradigma americanista foi

³³ É importante destacar, no entanto, que o governo militar argentino (1976-1983) já havia iniciado uma mudança de modelo de desenvolvimento na economia argentina em direção a uma liberalização, pausada durante o governo Alfonsín e reiniciada com Menem, em larga intensidade.

definido como aquele que percebia a relação com os Estados Unidos como o eixo da política externa brasileira, com base na ideia de que uma maior aproximação com a potência traria benefícios, elevando recursos de poder do Brasil e sua capacidade de negociação (PINHEIRO, 2004, p.64). De outro lado, o paradigma globalista, formulado como alternativa, define um comportamento de diversificação de parceiros com o objetivo de aumentar a autonomia e o poder de barganha, inclusive, na relação com os Estados Unidos (*ibidem*). Indo mais além, Pinheiro (2004) trabalha com a divisão de americanismos de Mello e Silva (1995), que caracteriza dois tipos de relação com Washington na política externa brasileira: ideológico e pragmático. Isto é, um paradigma baseado na aproximação com os Estados Unidos devido a ideias e valores convergentes e outro baseado no interesse em lograr benefícios – políticos ou materiais - a partir desta relação.

A partir dessas definições fica clara a centralidade que Washington detinha na agenda brasileira. Segundo Pinheiro (2004), o Brasil sustentou ao longo do século XX o americanismo pragmático como paradigma predominante. No entanto, na década pós-Guerra Fria, o retorno ao americanismo mostra-se ineficaz, apesar dos esforços do início do governo Collor na construção de uma agenda propositiva com os EUA. Com o fim de lograr uma inserção competitiva do Brasil na economia global, a gestão Collor é marcada pela busca da “modernização pela internacionalização” (PINHEIRO, 2004, p.56). Contudo, o plano de uma relação especial com Washington mostra-se ineficaz devido à “falta de consenso interno” (*ibidem*), movida pela percepção de que o alinhamento não atenderia aos interesses brasileiros na sua totalidade. Tal constatação abre uma crise de paradigmas, responsável pela inauguração do paradigma institucionalista pragmático (*ibidem*).

O institucionalismo pragmático reconhecia o limitado poder de barganha do Brasil, prescrevendo ação coletiva e atuação por meio de organizações internacionais como forma de manutenção da autonomia. Dessa forma, o Brasil se percebia como país intermediário com limitados recursos de poder e implementava um paradigma que - assim como o realismo periférico - estava calcado nas premissas básicas do realismo (PINHEIRO, 2004, p.62), adotando a visão de sistema internacional anárquico, baseado em ganhos relativos e buscando relações pragmáticas de auto-interesse.

Como explicitado na introdução, será tratado aqui o período estudado como parte da chamada “Era Cardoso”, tendo em vista que a sua presidência representou a gestão de maior continuidade nos anos 1990. Segundo Paulo Vizontini (2005), a política externa do período FHC pode ser entendida, em linhas gerais, pela busca de inserção do Brasil no cenário internacional a partir de abertura econômica, comercial e financeira (VIZENTINI, 2005, p.382).

Contudo, sem levar o paradigma liberal ao mesmo nível de ortodoxia de Menem, mas tratando também o desenvolvimento econômico como prioridade na agenda de política externa. Segundo o próprio presidente Cardoso, eram os fatores conjunturais externos ou, melhor dito, as “circunstâncias imperantes” (CERVO, 2004, p.02), e menos a crença genuína no paradigma neoliberal, que faziam com que o Brasil seguisse essa tendência no âmbito da economia doméstica.

Com a gestão de Fernando Henrique na Presidência e Luiz Felipe Lampreia à frente do Ministério das Relações Exteriores, destaca-se uma postura institucionalista, segundo a qual o Brasil deveria buscar seu interesse nacional - notadamente, desenvolvimento econômico - a partir do próprio aparato político-institucional do sistema internacional. Parte-se, portanto, de uma lógica grociana das relações internacionais, isto é, acredita-se na anarquia, mas esta seria regulada normativamente. Contudo, ainda se enxergava esse aparato como representante primordial do interesse dos países centrais (PINHEIRO, 2004), no qual o Brasil não possuía poder suficiente para alcançar seus interesses de forma isolada. Com base nesse diagnóstico, a estratégia ideal para o Brasil era a defesa de seus interesses por meio dos organismos multilaterais (*ibidem*). Dessa forma, em oposição à diplomacia argentina, o Brasil se guiava pela existência de espaços de manobra nas relações internacionais, os quais não somente podiam ser utilizados como deveriam ser explorados pela diplomacia brasileira para o próprio benefício do país. Esta afirmativa estava presente não somente nos discursos de Lampreia, vide LAMPREIA (1999), como também na prática diplomática brasileira.

Da perspectiva da criação de legitimidade, o Embaixador Gelson Fonseca Jr.³⁴ (1998) destaca o período como um momento de renovação das credenciais brasileiras no sistema internacional. Na qualidade de ator de grandes dimensões, a atuação na ordem global se traduziria em uma participação legítima e positiva (FONSECA JR, 1998), tal desejo pela renovação denotaria uma vontade de participação maior do país no sistema internacional. Nessa linha, a busca por maior credibilidade é destacada também pelas autoras Hirst e Pinheiro (1995) como uma variável importante a ser considerada desde o governo Collor (1990-1992). Segundo as autoras, uma agenda positiva com Washington era vista como um facilitador para o aumento da credibilidade do país, apesar de reduzir o espaço de manobra para a atuação do Brasil.

Como resultado, o Brasil buscou “desdramatizar” as relações com os Estados Unidos, resultado natural de uma postura principista de aceitação das normas internacionais e por uma

³⁴ Gelson Fonseca Jr. é diplomata de carreira e ocupou diversos cargos no Itamaraty, dentre eles o de Assessor-Chefe da Assessoria Especial da Secretaria-Geral da Presidência da República (1995-1999) e de Chefe da Missão do Brasil junto a ONU (1999-2002).

“abertura econômica condicionada” (SARAIVA, 2010). A denominada “desdramatização” das relações tem seu início e consolidação no governo Itamar Franco (1992-1994), quando os países concordam em seu direito de divergir (HIRST; PINHEIRO, 1995, p.20), levando a uma melhora significativa nas relações bilaterais (HIRST, 2009, p.177).

Segundo os institucionalistas pragmáticos³⁵, o desenvolvimento econômico brasileiro estaria atrelado às práticas da regulamentação e normatização das relações internacionais (SARAIVA & VALENÇA, 2012). No âmbito desse novo paradigma, ainda haveria a busca por autonomia – objetivo central da política externa brasileira, que não se chocaria à construção da identidade política de Estado integrado e participante da ordem internacional e de suas instituições (LAMPREIA, 1998 apud SARAIVA & VALENÇA, 2012).

Como explicitado na introdução, a prática da autonomia não foi resultado de um diagnóstico de consenso, no Brasil, diferentemente do consenso em torno da aquiescência argentina em relação aos EUA e demais potências centrais. As adesões ao MTCR e TNP eram percebidas – Bandeira (2005) - como parte de um alinhamento acrítico para angariar credenciais de entrada no *mainstream* internacional. No entanto, é importante destacar que a assinatura de tais tratados se encontra inserida na lógica institucionalista-pragmática de respeito aos tratados internacionais e acordos multilaterais:

[...] institucionalista porque sem chegar a negar algumas premissas básicas do realismo como a visão do sistema internacional como anárquico, a política externa brasileira se revestiu de uma visão que justificava e estimulava a adesão aos regimes internacionais e às instituições que os incorporam como solução para os problemas de ação coletiva. (PINHEIRO, 2004, p.62)

Apesar das diferentes perspectivas sobre o padrão de associação adotado pelo Brasil em relação aos Estados Unidos, Lampreia (1998) expõe real adesão à ideia de um Brasil autônomo frente à superpotência. Realizando uma releitura de um dos conceitos mais recorrentes na política externa brasileira, Lampreia (1998) caracterizou a sua gestão à frente do MRE a partir do conceito “autonomia pela integração”, consagrado na academia por Vigevani (2003) e batizado por Fonseca Jr. (1998) sob a denominação de “autonomia pela participação”. Para Lampreia (1998), a mudança de sua própria autoria de “participação” por “integração”, não

³⁵ Os institucionalistas pragmáticos são entendidos aqui como parte de uma corrente de pensamento e policy-making do Itamaraty que se fortaleceu na gestão Cardoso-Lampreia de política externa. Segundo Saraiva (2010), “no campo econômico, são favoráveis a um processo de ‘liberalização condicionada’ e no espectro partidário encontram identidade principalmente no PSDB, mas também DEM. Este grupo é chamado por alguns autores de forma imprecisa de ‘liberais’. Sem abrir mão das visões de mundo da política externa brasileira de autonomia, universalismo e destino de grandeza, os institucionalistas pragmáticos priorizam o apoio do Brasil aos regimes internacionais em vigência, desde uma estratégia pragmática” (SARAIVA, 2010, p.46).

denota mudança de significado, senão uma conceitualização “mais específica” e “mais gráfica” (LAMPREIA, 1998, p.90). A “autonomia pela integração”, baseia-se na ideia de que se deve integrar o Brasil à política internacional para dela tirar proveito e promover seus interesses (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003). Ricupero (2017) resume bem a nova fase de engajamento construtivo: “em lugar de acentuar o discurso de crítica e denúncia das injustiças e desequilíbrios do ordenamento internacional, adotou-se posição que se pretendia construtiva e propositiva” (RICUPERO, 2017, p. 626). Dessa forma, busca-se desenvolver uma autonomia em articulação com o meio internacional e substituir a autonomia pela distância”, posição predominante da diplomacia brasileira ao longo da maior parte da Guerra Fria.

A busca por autonomia permeou grande parte da história da política externa brasileira, mas por sua dinâmica e fluidez, é um conceito que se ajusta ao longo do tempo e das diferentes realidades doméstica e internacional. A autonomia como conceito e estratégia de atuação é tradicionalmente concebida como isolamento do restante da sociedade internacional liberal. No entanto, a “autonomia pela integração” traz uma mudança significativa, na qual a autonomia se origina da própria participação junto ao *mainstream* internacional: “uma integração que tenha a reserva da possibilidade de um caminho próprio, conforme as circunstâncias” (LAMPREIA, 2008, CPDOC).

Sendo entendida a partir da perspectiva de Russell e Tokatlian (2013), isto é, como lógica orientadora da política externa frente a uma potência central, a lógica da autonomia define-se pela busca do desenvolvimento, defesa dos próprios interesses, restrição do poder das grandes potências - especialmente, EUA - e construção de um sistema internacional mais equitativo (RUSSELL; TOKATLIAN, 2013). Lafer (1992) disserta sobre a necessidade de diversificação de opções (LAFER, 1992, p. 22), enxergando o Brasil como *global trader*. A busca do desenvolvimento e o desejo de participação na democratização da ordem internacional estavam fortemente presentes nos discursos da chancelaria brasileira:

É claro, para mim, que o Brasil deve procurar exercer um papel protagônico na defesa de um sistema comercial e econômico mais justo e mais favorável aos países em desenvolvimento. Esta postura é compatível com nossa condição de *global trader* e com o tamanho da nossa economia (LAMPREIA, 1999, p. 18)

Outrossim, ainda segundo Russell e Tokatlian (2013), para a implementação da lógica orientadora da autonomia, os Estados podem se utilizar de quatro opções estratégicas próprias de países médios ou pequenos: i) equilíbrio brando ou *soft balancing*; ii) diversificação; iii) desacoplamento (*tradução nossa*)³⁶ e iv) unidade coletiva.

³⁶ Termo original: “repliege” (RUSSELL; TOKATLIAN, 2013).

O equilíbrio brando se utiliza de instituições internacionais e instrumentos jurídico-diplomáticos para frustrar ou restringir o uso abusivo do poder e ações agressivas das grandes potências na defesa dos próprios interesses (RUSSELL; TOKATLIAN, 2013). Resgatando a fonte original sobre *soft balancing*, temos que esta é definida como uma “estratégia viável de potências de segunda classe para resolver problemas de coordenação que eles enfrentam ao lidar com um líder expansionista unipolar” (PAPE, 2005, p.15). Dessa forma, partem-se de medidas que não desafiam diretamente a preponderância militar dos EUA, mas “usam meios não-militares para atrasar, frustrar ou minimizar políticas unilaterais americanas” (*ibidem*, p.10). Isto é, funcionam como práticas da diplomacia na obtenção de ganhos que são contrários aos interesses da potência à qual se quer opor.

A diversificação, por sua vez, busca multiplicar as relações externas com o objetivo de contrabalançar e compensar a dependência de uma só contraparte com muitos recursos e capacidade de influência (*ibidem*). O desacoplamento é definido pelo não alinhamento a solicitações de assumir compromissos de natureza militar, como integrar alianças bélicas ou participar de conflitos externos ou disputas diplomáticas extrarregionais que possam gerar alto custo ou envolvimento em assuntos alheios aos interesses nacionais (*ibidem*). Por último, a unidade coletiva tem como objetivo aumentar a integração, cooperação e concertação entre países pares com o propósito de juntar forças e robustecer a capacidade de negociação individual e grupal (*ibidem*).

Para verificar a lógica orientadora autonomista do Brasil nos anos noventa, defendida pela gestão de Lampreia, serão aplicadas à práxis política deste período as quatro estratégias de autonomia elencadas por Russell e Tokatlian: o uso da unidade coletiva no período analisado é percebido de forma clara a partir da paradigmática II Reunião Ministerial sobre Comércio da Cúpula das Américas, em Cartagena, em 1996. O Brasil e os demais membros do Mercosul – Argentina, Paraguai e Uruguai – combinaram o não comparecimento à reunião sob a justificativa do rompimento norte-americano de elaboração comum das agendas das reuniões ministeriais. Ações conjuntas como essa, apesar de não interferirem diretamente na execução do acordo, tinham eficácia no atraso das negociações e demonstração de poder de barganha na inclusão de temas que fossem benéficos aos países demandantes. No ano seguinte, na Reunião Ministerial de Belo Horizonte, esses mesmos países lograram que a ALCA fosse negociada com base na estratégia de *building blocks*, isto é, formação de áreas de livre-comércio de forma gradual e progressiva a partir dos acordos regionais já existentes, atendendo à demanda original do Itamaraty de negociar como bloco.

Dessa forma, é possível qualificar como bem-sucedida a estratégia brasileira de envolvimento nas negociações e mobilização de países vizinhos em torno dos interesses

nacionais. A essa altura, o Brasil já havia prognosticado a divisão de áreas de influência do espaço geopolítico e econômico com os EUA. A ALCA obrigou o Itamaraty a pensar a região da América do Sul e estratégias conjuntas a partir dos vizinhos. A própria priorização do Mercosul em detrimento da ALCA, adotando uma “postura reticente” em relação à integração hemisférica, vide a frase de Celso Lafer, “o Mercosul é destino, a ALCA é opção”³⁷, demonstra a utilização da unidade coletiva como estratégia de manutenção da autonomia na defesa do próprio interesse.

Ademais, divergências em temas da organização do comércio internacional, especialmente, em denúncias do protecionismo dos países desenvolvidos a partir de instituições internacionais, demonstram o uso do *equilíbrio brando*, por parte do Brasil. Da mesma forma, a busca de diversificação de parcerias a partir da diplomacia presidencial³⁸ e da busca por uma maior projeção internacional empregada por FHC são exemplos da diversificação como forma de redução da dependência em relação aos EUA. Por último, o não alinhamento do Brasil com os EUA em matéria de segurança e defesa, tais como a não participação e a ausência de apoio às guerras do Golfo e da Bósnia, refletem a preservação do princípio da não ingerência e são mostras do uso do desacoplamento como estratégia de manutenção da autonomia.

Dessa forma, o Brasil mostrou-se inserido na manutenção da lógica autonomista no marco das opções estratégicas elencadas por Russell e Tokatlian (2013). Nesse contexto, enquanto o alinhamento da Argentina com os EUA possuía um caráter de acoplamento constante, o Brasil não adotava nem uma postura explícita de confronto, tampouco de “relação carnal”. Havia, na verdade, um discurso de defesa da democratização das relações internacionais e do multilateralismo, fazendo frente às posturas unilaterais de Washington.

Simultaneamente, o institucionalismo pragmático estabeleceu duas esferas de atuação simultâneas para as quais o Brasil voltaria seus esforços diplomáticos e demonstraria o seu intento de conquista de um espaço próprio: i) busca por uma maior projeção internacional e ii) construção da liderança regional na América do Sul. Com ambos os esforços complementares, a ideia se baseava na consolidação de liderança no subcontinente para a formação de uma base de apoio na qual o país pudesse conquistar maior projeção em nível global.

No tocante à maior projeção internacional, Lafer (1992) prescreve para o Itamaraty no mundo pós-guerra fria duas diretrizes que ele denomina de “visão de futuro” e “adaptação criativa”. A visão de futuro prescrevia a participação ativa do Brasil no cenário internacional,

³⁷ <https://www.publico.pt/2001/12/24/jornal/brasil-em-bracodeferro-com-os-eua-165717>

³⁸ “A diplomacia presidencial implica na condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições ex officio, pelo presidente” (DANESE apud BARNABE, 2012, p.09). Dessa forma, a diplomacia presidencial configura-se quando o presidente extrapola suas obrigações institucionais e toma para si um papel mais ativo na concepção e execução da agenda de política externa (BARNABE, 2012, p.09).

contribuindo para a defesa de princípios brasileiros, como a democratização das relações internacionais e a redução das desigualdades interestatais. A adaptação criativa é caracterizada pelo reconhecimento das mudanças do sistema internacional, guiando-se pelas práticas que lhe sejam mais favoráveis aos seus interesses nacionais. Nessa linha, busca-se superar a lógica da confrontação, substituindo-a pela lógica da corresponsabilidade e se ajustando à nova realidade internacional vigente (ARBILLA, 1994, p. 355).

1.4 Brasil e Argentina: Diferentes Lógicas de Associação

Foreign policy has come to be understood as a reflection of how the nation sees itself and how it wishes to be seen, as well as an instrument for national development (TULCHIN, 1998, p.164)

A política externa como instrumento para o desenvolvimento nacional³⁹, conforme definido pela afirmativa de Tulchin (1998), é o maior ponto de convergência entre as duas agendas de Brasil e Argentina no período pós-Guerra Fria. Nesse sentido, tanto o realismo periférico quanto o institucionalismo pragmático posicionavam o desenvolvimento econômico como fim principal e pragmático das estratégias de suas políticas externas. Desde a perspectiva argentina, o desenvolvimento se definia pela aumento do bem-estar de seus cidadãos, enquanto na perspectiva brasileira, o desenvolvimento se caracterizava pelo aumento do poder relativo do Estado no sistema internacional.

Com base na bibliografia analisada, foi possível compor um quadro comparativo para facilitar o entendimento desses dois casos tomados como objeto de estudo, na busca de cumprir o objetivo primário deste capítulo de comparar os paradigmas de política externa por parte dos dois países analisados e a consequente diferenciação nos seus padrões de associação com os EUA. Para isso, são destacadas algumas variáveis explicativas que, segundo Busso (2014), são variáveis importantes no entendimento de momentos de inflexão de paradigmas, como estratégias de inserção internacional, modelos de desenvolvimento econômico e variações na ideia de democracia. Além disso, também foram adicionadas outras variáveis que carregam relevância no entendimento do tipo de relação que esses países sustentaram na relação com a potência hegemônica: visão acerca do sistema internacional, ideias sobre a globalização, causas da inflexão da política externa, modelos econômicos, paradigmas de política externa, burocracias internas, ideias de integração regional, relação causal autonomia-desenvolvimento e, por fim, padrões de associação com os Estados Unidos.

³⁹ O conceito de desenvolvimento carrega diferentes acepções que lhe foram dadas ao longo do tempo e do espaço. Tal qual deve ser entendido não somente como o crescimento da produção nacional, no período dos anos 1990, mas também por sua capacidade de trazer modernidade e estabilidade às economias.

Quadro 2 - Comparativo Brasil e Argentina

	Argentina	Brasil
Visões acerca do Sistema Internacional	Espaço cosmopolita sem divisões Norte-Sul (BERNAL-MEZA, 1999)	“Relegitimação” do Sul Global (LAFER, Celso, 1993, p.17)
	Perspectiva cidadão-cêntrica (BERNAL-MEZA, 1999); e cosmopolita (ESCUDE, 2012)	Perspectiva estatocêntrica (PINHEIRO, 2004)
Ideias de Globalização	Globalização benigna (CERVO, 2003)	Globalização assimétrica (VIZENTINI, 2009)
Causas da inflexão da Política Externa⁴⁰	Mudança de governo no nível doméstico	Mudança na capacidade material relativa do país
Modelo Econômico	Neoliberalismo ortodoxo ⁴¹ (GULLO, 2006)	Neoliberalismo híbrido com abertura condicionada ⁴² (SARAIVA, 2010) Neoliberalismo suave (GULLO, 2006)
Paradigmas de Política Externa	Realismo Periférico	Institucionalismo Pragmático
	Origem: comunidade epistêmica argentina	Origem: práxis política
Burocracias Internas	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto / San Martín	Ministério das Relações Exteriores / Itamaraty
	Maior permeabilidade à política do governo executivo (SARAIVA; TEDESCO, 2001) Cúpula da chancelaria, integrada por funcionários de origem política (ARBILLA, 2000, p.348)	Maior autonomia, a partir de corpo diplomático de carreira com expertise técnica (CANDEAS, 2010) “Orientação institucional própria” (ARBILLA, 2000, p.344)
Ideias de Integração regional	Mercosul como uma via para uma liberalização comercial mais abrangente, e.g., ALCA (RUSSELL, 2010, p. 280)	Mercosul como freio e contraposição à ALCA (RUSSELL, 2010, p.280)
	Ideia de integração latino-americana e horizontal (RUSSELL, 2010, p. 281)	Ideia de integração sul-americana vertical, com liderança brasileira (RUSSELL, 2010, p. 281)
Relação causal autonomia - desenvolvimento	O desenvolvimento leva à autonomia (ESCUDE, 1992) Autonomia como instrumento de poder (ARBILLA, 2000)	A autonomia leva ao desenvolvimento. (ARBILLA, 2000) Autonomia como como espaço de manobra (<i>ibidem</i>)
Formação das Principais Autoridades	Presidência: Carlos Menem (jurista)	Presidência: Fernando Henrique Cardoso (sociólogo)
	Domingo Cavallo (economista) Guido Di Tella (economista)	Luiz Felipe Lampreia (diplomata de carreira) e Celso Lafer (acadêmico e jurista)
Padrões de associação com os EUA	Aquiescência ⁴³	Autonomia
	“relações carnis” (SANTORO, 2015)	“Desdramatização” das relações (HIRST; PINHEIRO, 1995, p.20)

Fonte: Elaboração própria

⁴⁰ Informação oral obtida em apresentação do trabalho “Condicionantes da Política Externa na América Latina: Uma Análise Histórico-Comparativa dos casos de Brasil, Argentina, Chile, Colômbia e Venezuela” do prof. Dr. Julio Cesar Rodriguez, no XIX Congresso da Associação Latino-Americana de Ciência Política (ALACIP), em Montevidéu, em 26 de julho de 2017.

⁴¹ É importante destacar que apesar da classificação da Argentina como neoliberal, a política cambial argentina fortemente conduzida pelo Estado fogia da caracterização do modelo do neoliberalismo.

⁴² Saraiva (2010) toma como base o termo “liberalização condicionada”, cunhado por Motta Veiga (2002).

⁴³ Em alguma obras é usado o termo alinhamento automático para designar a relação da Argentina com os EUA no período. No entanto, é um termo usado de forma anacrônica, uma vez que pertence à realidade específica da Guerra Fria para caracterizar o alinhamento aos polos mundiais de poder. Ademais, a Argentina menemista não sustentou um alinhamento com os EUA em todas as esferas, mas, especificamente, no âmbito da estratégia e defesa.

A partir do quadro comparativo elaborado é possível denotar alto grau de divergências entre os dois países analisados em um grande número de variáveis. As divergências de posicionamento entre Brasil e Argentina já se iniciam desde uma **percepção diversa do sistema internacional**. Enquanto a Argentina sustentava uma visão da nova ordem global como um espaço cosmopolita sem divisões Norte-Sul, o Brasil defendia a necessidade de tornar perspectiva e interesses do Sul Global legítimos novamente (LAFER, Celso, 1993, p.17). Lafer (1993) reconhece que a nova ordem trazia consigo diferentes paradigmas, mas criticava o que ele denominou de “inversão de cobranças” de um Norte rico e um Sul receptor de demandas, no campo do meio ambiente, direitos humanos, não-proliferação e narcotráfico (LAFER, 1993). Isto é, se durante a Guerra Fria as demandas do Sul por cooperação para o desenvolvimento, recursos financeiros e tecnológicos encontravam espaço dentro de uma disputa Leste-Oeste, os anos noventa trouxeram uma nova agenda de demandas que “sufocava” o Sul global de obrigações.

Adicionalmente, a visão brasileira baseava-se em uma visão grociana-estatacêntrica do sistema internacional, tomando o Estado como ator principal, com enfoque na manutenção e aumento do poder estatal em um meio anárquico, porém regido pelo direito. De outro lado, a visão argentina do realismo periférico amparava-se em uma perspectiva liberal-cosmopolita, na qual o cidadão é tomado como ator e eixo da política internacional, portanto, não se tinha como enfoque o aumento do poder do Estado, senão a melhoria do bem-estar dos cidadãos.

Junto às novas percepções sobre o sistema internacional globalizado, havia também as diferentes **perspectivas acerca da globalização per se**. À luz dos escritos de Held e McGrew (2001) sobre os dois tipos ideais de perspectivas dicotômicas quanto ao fenômeno da globalização – saber, globalismo e ceticismo - é possível identificar a perspectiva globalista com ambas as chancelarias, brasileira e argentina. Isto é, os dois países reconheciam a globalização como uma mudança real e significativa com poder de influência no surgimento de uma nova realidade, em detrimento de uma visão ceticista, que entendia a globalização como uma “construção ideológica de valor marginal” (HELD & MCGREW, 2001, p. 37). No entanto, os argentinos tendiam para um globalismo de orientação neoliberal, que apregoava a modernização do país via liberalismo econômico, enxergando na globalização um caminho para o desenvolvimento. Em contrapartida, o Brasil carregava uma visão, especialmente a partir do segundo mandato de Cardoso (1998-2002), de “globalização assimétrica” compreendendo a globalização e o capitalismo financeiro como intensificadores das assimetrias interestatais (VIZENTINI, 2009, p.385). A interpretação da diplomacia brasileira era de que tal cenário era

prejudicial ao bom funcionamento do multilateralismo e sem a presença de um cenário internacional multilateral as estratégias da política externa de participação e integração deixam de ser viáveis (RICUPERO, 2017).

É importante reconhecer que tanto os dois mandatos do governo Cardoso quanto os dois de Menem passaram por circunstâncias domésticas e internacionais diferenciadas que influenciaram diretamente os seus governos. Sendo os primeiros mandatos de ambos marcados por um clima de maior estabilidade e fortalecimento econômico, além do apoio da legitimidade política interna da vitória em primeiro turno. Esse cenário facilitou no governo Menem a formação das bases necessárias para as acentuadas inflexões políticas e econômicas nos primeiros quatro anos de governo. Já no início de 1997 os prenúncios da crise argentina levaram às primeiras grandes dissensões no interior do Partido Justicialista, no qual seu segundo mandato foi marcado por denúncias de corrupção e dificuldades econômicas. Da mesma forma, pese às diferenças cronológicas, o primeiro mandato de Cardoso foi marcado por um clima de otimismo de sucesso interno no combate à inflação e, no âmbito externo, por uma maior aceitação do *status quo* internacional. Em contrapartida, seu segundo governo fora marcado por uma crise cambial em 1999, crise energética, além de denúncias de corrupção. No âmbito externo, destaca-se o profundo questionamento da ordem internacional com o retorno da visão Norte x Sul, especialmente marcada por movimentos internacionais, tais como a “Batalha de Seattle”⁴⁴.

Em relação às **causas das mudanças nas agendas de política externa**, as últimas décadas revelam que as inflexões na agenda argentina acompanharam as mudanças de lideranças e partidos políticos nos governos executivos federais. Em contrapartida, no Brasil, mudanças de agenda ocorriam com uma mesma coalizão política no poder, assim como um alto grau de continuidade podia ser percebido pese às inflexões na política doméstica. Dessa forma, é possível afirmar que as causas geradoras de mudanças na agenda de política externa brasileira estão mais ligadas às alterações da capacidade material relativa de poder dentro do sistema internacional (informação oral)⁴⁵. Em suma, frente a uma capacidade relativa ascendente do

⁴⁴ Refere-se ao conjunto de protestos que marcaram a Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC), na cidade de Seattle, em 1999. As agendas eram diversas e marcadas por diferentes manifestações de repúdio do capitalismo global.

⁴⁵ Informação oral obtida na apresentação do trabalho “Condicionantes da Política Externa na América Latina: Uma Análise Histórico-Comparativa dos casos de Brasil, Argentina, Chile, Colômbia e Venezuela” do prof. Dr. Júlio Cesar Rodriguez, no XIX Congresso da Associação Latino-Americana de Ciência Política (ALACIP), em 26 de julho de 2017.

Brasil no âmbito externo, maior a motivação dos *policy-makers* para perseguir uma agenda de ator global, com tendências a práticas mais ativas e participativas no cenário internacional.

Para se compreender melhor o nível de ajuste que ocorreu com a implementação do realismo periférico na Argentina e do institucionalismo pragmático no Brasil, as categorias de Hermann (1990) são de grande utilidade. Hermann (1990) identificou quatro principais níveis de mudança de uma política externa: 1) mudanças de ajuste – realizadas no nível de esforço em que se persegue determinado objetivo e no escopo dos recipientes afetados; 2) mudanças de programa – os objetivos permanecem os mesmos, mas os meios para se chegar a eles sofrem mudanças; 3) mudanças de objetivo – o objetivo principal endereçado pela estratégia de política externa sofre mudança; 4) mudanças de orientação internacional – esta categoria redireciona completamente a orientação do ator no sistema internacional, assim como o seu papel e suas atividades. Usualmente, esse tipo de mudança é acompanhado pela inflexão de outras políticas simultaneamente.

Dessa forma, aplicando as categorias de Hermann (1990) na realidade de Brasil e Argentina, é possível afirmar que a inflexão realizada pelo último na implementação do realismo periférico foi de alta intensidade, correspondendo a uma mudança de orientação internacional, o nível mais profundo de mudança. Isto é, a Argentina adquire em 1989 um papel de Estado aquiescente às potências centrais e um perfil ocidentalista na sua inserção, descartando o enfoque terceiro-mundista anterior. Por outro lado, o Brasil, com um perfil mais contínuo de política externa, passa por uma mudança de ajuste, o nível mais tênue da categoria de Hermann. É possível compreender esse ajuste a partir do aumento da participação brasileira na ordem internacional (continuidade do programa) para ampliar o acesso ao desenvolvimento e à autonomia de ação (objetivos). No entanto, nem o seu programa, tampouco o seu objetivo estratégico sofrem mudanças (ver quadro 2). O ajuste, sim, é realizado a partir do aumento do nível do esforço em que se perseguem os objetivos e na ampliação do escopo dos recipientes afetados: do nível subregional ao nível global.

A adoção de um novo **modelo de desenvolvimento** no Brasil e na Argentina na década de noventa perpassou a execução de uma nova agenda internacional em um cenário no qual os ajustes nas agendas de política externa estiveram profundamente relacionados às economias domésticas, obedecendo a uma lógica na qual a política externa era entendida como um “braço da política econômica” (SARAIVA & TEDESCO, 2001, p.06). A própria ideia da soberania do país estava associada à ideia de desenvolvimento econômico (*ibidem*), dessa forma, grande parte da política externa trabalhava em função de ajustes domésticos para o desenvolvimento.

Estas últimas moldaram as agendas de política externa com o fim de alcançar aumento da credibilidade do país no cenário internacional e atração de investimentos.

No entanto, as estratégias eram distintas: a gestão Menem partiu de uma liberalização mais ortodoxa, enquanto a gestão Cardoso moldava-se por um modelo híbrido. Segundo Vizentini (2005), a política externa do período FHC pode ser entendida, em linhas gerais, pela busca de inserção do Brasil no cenário internacional a partir de abertura econômica, comercial e financeira (VIZENTINI, 2005). Contudo, sem levar o paradigma liberal ao mesmo nível de ortodoxia de Menem, mantendo “algo da conduta do Estado desenvolvimentista” e pondo em marcha uma “tímida experiência de Estado logístico” (CERVO, 2002, p. 31). Segundo o próprio presidente Cardoso, eram os fatores conjunturais externos que faziam com que o Brasil seguisse a tendência liberalizante em seu governo. Ao mencionar abertura do mercado em seus discursos, Lampreia (1999) e Cardoso sempre faziam menção à justiça social. No governo Menem, a liberalização econômica se deu de forma mais radical, mas com características *ad hoc* de intervenção do Estado, como na implementação da política cambial⁴⁶.

No tocante às **ideias sobre democracia**, percebia-se, na Argentina menemista, um entendimento de democracia exclusivamente formal, no qual os interesses individuais e setoriais estavam acima dos interesses coletivos (BUSSO, 2014). O foco, portanto, dava-se aos direitos formais do cidadão argentino e o discurso utilizado tomava como enfoque a valorização da democracia como valor ocidental de posicionamento do país como dotado das credenciais necessárias. Da mesma maneira, o Brasil também se utilizava do tema da democracia em seu discurso para legitimar-se no meio internacional na qualidade de meio democrático. No entanto, adicionava também uma visão interestatal de demanda por democratização do sistema a partir da redução das desigualdades Norte-Sul, inclusive para reintroduzir o discurso brasileiro de reforma do Conselho de Segurança da ONU.

Os **paradigmas de política externa** realismo periférico e institucionalismo pragmático partem de um ponto de partida comum: a perspectiva realista como base do pensamento. No entanto, divergem desde a identidade de posicionamento sistêmico tomada para si: país periférico, na Argentina, e país intermediário, no Brasil. Na agenda argentina, prescreve-se o alinhamento aos países centrais, a partir da formulação conceitual do realismo periférico, que precede a tomada de decisão. De outro lado, na agenda brasileira, prescreve-se a manutenção da autonomia com integração com o meio internacional. De forma sintética, os

⁴⁶ A política cambial do período Menem foi marcada pelo plano Cavallo, aprovado pelo congresso argentino em 1991, cujo objetivo principal era estabilizar os preços para combate à inflação, a partir da fixação do peso argentino por meio de lei (AVERBUG, 2005, p.02).

paradigmas de política externa podem ser entendidos a partir da tríade: dimensão explanatória, dimensão teleológica e dimensão prescritiva. As dimensões explanatória e prescritiva são de autoria de Leticia Pinheiro (2000) e equivalem ao que Arbilla (2000) denomina de dimensões cognitiva e normativa da política externa. Respectivamente, consistem na autopercepção do país no âmbito do sistema internacional, os seus principais objetivos e a sua estratégia para alcançá-los. A partir das definições de Escudé (1992) e Pinheiro (2002), foi possível montar o quadro conceitual⁴⁷ comparativo abaixo para sintetizar as três dimensões:

Quadro 3 - Comparativo das três dimensões

	Realismo Periférico	Institucionalismo Pragmático
Dimensão Explanatória ou Cognitiva	A Argentina é um país periférico, pouco relevante para as potências centrais e dentro da órbita de influência dos EUA (ESCUDE, 1992, p.24).	O Brasil é um país intermediário com poder de barganha limitado (PINHEIRO, 2004, p.62), com potencial para buscar mais espaço de atuação no meio internacional (LAMPREIA, 1995).
Dimensão Teleológica	Estabilidade e crescimento econômico (RUSSELL; NORDEN, 2002, p. 71).	Desenvolvimento econômico nacional (LAMPREIA, 1999, p.18).
Dimensão Prescritiva ou Normativa	Reduzir a praticamente zero a quantidade de confrontações com países centrais, limitando o poder de confronto a questões comerciais e financeiras, que tenham influência positiva no bem-estar da sociedade (ESCUDE, 1992, p.24).	Aumentar a participação brasileira na ordem internacional, a partir das instituições multilaterais e do uso do direito internacional para aumentar o acesso ao desenvolvimento e à autonomia de ação (PINHEIRO, 2000, p.22).

Fonte: Elaboração própria

Em relação às **burocracias internas**, o fato de o Itamaraty ser, historicamente, mais autônomo em relação ao governo do que o corpo diplomático argentino (CANDEAS, 2010, p.18), preso a uma política externa necessariamente associada à estratégia liberal de desenvolvimento, também contribui para explicar esse cenário. O poder executivo na Argentina ocupa um lugar central na implementação da política externa, restando pouca autonomia institucional para o Ministério das Relações Exteriores e Culto. Nessa lógica, o Presidente é, essencialmente, o último tomador de decisão, contando com a chancelaria como a principal fonte de assistência e consulta (TOKATLIAN; MERKE, 2014). Na conclusão abaixo de Saraiva e Tedesco (2001), a elaboração da política externa argentina é apresentada por uma lógica de política de governo em detrimento de uma política de Estado:

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. Isto contribuiu para que a Chancelaria tenha sido permeável às novas ideias gestadas na arena política. (SARAIVA & TEDESCO, 2001)

⁴⁷ “Um conjunto mais ou menos extenso de enunciados envolvendo diagnósticos sobre a realidade nacional, de prioridades de política externa e definições dos princípios que devem guiar a conduta externa do país” (ARBILLA, 2000, p. 340).

Por outro lado, segundo Corigliano (informação oral)⁴⁸, o Itamaraty é conhecido pelos argentinos – na academia e na chancelaria – como um Ministério que trabalha em “piloto automático”. Isto é, mantém suas macro-orientações permanentes, seguindo uma política de continuidade com ajustes e mais independente das inflexões de governo, diferentemente das “guinadas excessivas” argentinas, percebidas pelo Itamaraty (informação oral)⁴⁹.

A literatura especializada (TOKATLIAN; MERKE, 2014) indica que a América Latina apresenta concentração do processo de formulação da política exterior a partir das **figuras do Presidente e Chanceler** - além de seus Ministros e assessores de confiança. Uma breve análise sobre as personalidades que ocuparam o posto de chanceleres na Argentina desde a redemocratização demonstra que não é usual ter diplomatas de carreira no mais alto posto da diplomacia⁵⁰. Desde a democratização, em 1983, até o final da implementação do realismo periférico, em 2001, a Argentina teve oito chanceleres⁵¹, dos quais apenas um foi Embaixador de carreira: Susana Cerutti, que passou menos de dois meses à frente da cadeira. Na Argentina, são os políticos – não a chancelaria - os atores que geralmente decidem a orientação internacional do país (TOKATLIAN; MERKE, 2014, p.262), de modo que a grande parte dos chanceleres argentinos são “Embaixadores Políticos”, isto é, ganham o título de Embaixador temporariamente, somente enquanto exercem o posto. Por outro lado, no Brasil, Lampreia, diplomata de carreira, passou o maior período à frente da chancelaria brasileira até então. Paralelamente, a diplomacia argentina foi marcada por dois economistas, Cavallo e Di Tella. Segundo Arbilla (1994), os dois foram os principais responsáveis pela agenda de política externa no período e as suas nomeações marcaram a ênfase dada à agenda econômica.

Em relação às **personalidades dos principais líderes** dos dois países, o Brasil da gestão Cardoso esteve marcado pela diplomacia presidencial e ministerial (CARDOSO no prefácio de LAMPREIA, 1999, p. 12). Ademais, Cardoso mantinha grande afeição pela Argentina, o que levava a uma percepção platina de que o Presidente garantiria uma fase positiva com o vizinho. “A ligação do Fernando Henrique com a Argentina era toda por esse lado intelectual” (LAMPREIA, 2008, CPDOC, p.204), tendo morado em Buenos Aires por um período e

⁴⁸ Informação oral de Francisco Corigliano, obtida em reunião privada na *Universidad Torcuato di Tella* (UTDT), em Buenos Aires, em 10 de outubro de 2017.

⁴⁹ Informação oral de Marcos de Azambuja, obtida em entrevista, no Rio de Janeiro, em 13 de março de 2018.

⁵⁰ Este fato veio a conhecimento após conversa com o Dr. Roberto Russell, em 27 de setembro de 2017, em Buenos Aires.

⁵¹ 1) Oscar Camilión – advogado, 2) Nicanor Costa Méndez – advogado, 3) Juan Ramón Lanari – advogado, 4) Dante Caputo – cientista político, 5) Susana Cerutti – diplomata de carreira, 6) Domingo Cavallo – economista, 7) Guido di Tella – economista, 8) Adalberto Giavarini – economista.

mantido amizades com intelectuais argentinos, como Torcuato di Tella, pai de Guido di Tella. No âmbito político, FHC acumulava a experiência de ter tido papel ativo na condução da política externa, a partir de sua experiência como chanceler do governo Itamar Franco (BERNABE, 2012, p.07). Ademais, o entusiasmo de Cardoso pela política externa e seu grande apreço pelo Itamaraty (LAMPREIA, 1999, p.28) eram fatores importantes no âmbito das relações que travava com outros líderes. Por outro lado, Menem não detinha ligações com a política externa, a chancelaria ou a academia, seu foco era a tomada de decisões e as negociações na política doméstica⁵². Por outro lado, segundo Cisneros (informação oral), a visão internacional de Menem mudava de acordo com as circunstâncias da política interna e do apoio eleitoral que determinada ação podia lhe proporcionar⁵³.

As ideias com relação à **integração regional** também eram muito distintas entre os dois países, apesar de ambos priorizarem o tema em suas agendas, as estratégias traçadas e os objetivos planejados eram diferentes. A ideia argentina de integração perpassava toda a América Latina. Para a Casa Rosada, a integração regional era um passo para a integração hemisférica, no qual os Estados Unidos exerceriam o papel principal. Por outro lado, os objetivos principais da estratégia de integração para o Brasil são resumidas por Cervo (2002) como a expansão dos interesses comerciais e empresariais brasileiros sobre a região, elevação do desempenho da sua economia e autonomia do espaço regional frente aos EUA (CERVO, 2002, p. 27). Dessa forma, o Brasil desenvolvia progressivamente a ideia de integração sul-americana, excluindo o México de forma clara, especialmente, em uma década na qual a sua aproximação com os Estados Unidos o fortalecia com a criação do NAFTA (ver seção 2.5).

Sobre as diferenças nas perspectivas de ambos os países na **relação causal autonomia-desenvolvimento**, Arbilla (2000) define bem as diferenças comparativas, explicando que o Brasil busca preservar o seu espaço de autonomia como meio para implementar suas estratégias de desenvolvimento. Por outro lado, para o realismo periférico, a relação causal de que a autonomia leva ao desenvolvimento está equivocada, pois o contrário que faria sentido, já que a autonomia é uma ferramenta de poder (ESCODÉ, 1992). A Argentina entende que a adesão irrestrita é a condição prévia para o crescimento econômico (ARBILLA, 2000, p.372), sendo este último um meio para que o país desfrute da autonomia desejada. Dessa forma, Escudé (1992) redefine o conceito de autonomia para que a aquiescência prescrita não seja definida como abandono da autonomia do país. Para Escudé (1992), esta última não pode

⁵² Informação oral obtida em entrevista com Carlos Escudé, em 24 de outubro de 2017, em Buenos Aires.

⁵³ Informação obtida em entrevista por escrito com Andrés Cisneros, em 09 de janeiro de 2018.

ser entendida como a liberdade de ação estatal *per se*, mas deve ser compreendida a partir dos custos relativos de se fazer uso dessa liberdade. Segundo ele, a política externa argentina buscou, historicamente, demonstrar sua autonomia no sistema internacional, confundindo-a com liberdade de ação. É possível exemplificar essa crítica que ele elabora a partir da não participação da Argentina na segunda Guerra Mundial. Para Escudé, a Argentina não estaria dando mostras de autonomia ao não apoiar o regime americano na guerra, pois estaria apenas fazendo uso de sua liberdade de ação, uma vez que os custos relativos do não apoio foram altos, isso seria uma mostra de que a Argentina não era autônoma.

Por último, no tocante aos **padrões de associação com os Estados Unidos** na década de 1990, diferentemente do Brasil, a Argentina de Menem recebeu uma herança peronista de hostilidade em relação à Washington (RUSSELL; NORDEN, 2002). A Argentina consolida, até 1989, uma posição histórica anti-hegemônica e de caráter essencialmente combativo às potências centrais. Por outro lado, o Brasil na ausência de um passado “comprometedor” desfruta de uma posição de maior autonomia na escolha de sua lógica orientadora, sustentando um padrão de associação mais equidistante dos centros de poder.

Conforme demonstrado nos quadros 2 e 3, é extensa a quantidade de variáveis que apontam as causas das diferenças de Brasil e Argentina no tocante às suas relações com os EUA. No entanto, é necessário destacar que tanto Argentina como Brasil estão lidando com bases altamente assimétricas na relação com o país mais poderoso do hemisfério e do sistema internacional. As **convergências**, não menos importantes, devem ser também analisadas.

Em primeiro lugar, a **busca pelo desenvolvimento** econômico nacional configura-se – como ilustrado no quadro 3 – como objetivo central de ambas as políticas externas brasileira e argentina. A centralidade da ideia de desenvolvimento no seu sentido econômico-competitivo com foco no bem-estar esteve presente em ambas as agendas. Ademais, a participação proativa em instituições internacionais com o fim de renovação das credenciais e aumento do espaço decisório no sistema internacional também foram objeto de convergência de ambas as chancelarias dos anos 1990. Exemplo desse comportamento se expressa inclusive na entrada do Brasil como membro rotativo do Conselho de Segurança nos anos de 1993-1994 e 1998-1999⁵⁴, seguido pela Argentina nos anos de 1994-1995 e 1999-2000⁵⁵. Sabendo-se que para lograr uma cadeira como membro não-rotativo há investimento de tempo e recursos em

⁵⁴ <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/137-o-brasil-e-o-conselho-de-seguranca-das-nacoes-unidas>.

⁵⁵ http://www.un.org/en/sc/inc/searchres_sc_members_english.asp?sc_members=9.

campanha diplomática, tanto Argentina quanto Brasil demonstraram engajamento junto às instituições de processo decisório mundial. O Brasil, por um lado, com o fim último de levar à frente sua agenda de reforma do Conselho de Segurança com o pleito de uma cadeira permanente e a Argentina, por outro lado, seguindo seu planejamento estratégico de alinhamento com os EUA no campo da defesa e segurança.

Os discursos dos dois países expressavam a **busca por credibilidade** internacional, a partir da reiteração dos valores ocidentais, a manutenção de boas relações com todos as nações e destaque às credenciais pacíficas – este último tema um pouco mais caro à Argentina devido à recente Guerra das Malvinas, em 1982. No entanto, é importante destacar a divergência neste tópico, uma vez que a importância dada pela Argentina a temas transnacionais, como terrorismo e narcotráfico, se contrapunha à perspectiva brasileira de que tais temas eram muito sensíveis por abrirem espaço à eventual ingerência internacional.

Nos meios internacionais, destaca-se o uso do discurso de **reafirmação dos valores comuns** do Ocidente, tais como democracia, liberalismo e direitos humanos, por parte de Brasil e Argentina. Ambos se utilizaram da estratégia do discurso valorativo de alinhamento com os princípios das potências centrais para a busca da “renovação das credenciais”, conceito teorizado pelo Embaixador Fonseca Jr. (1998) e altamente presente nos discursos oficiais dos dois países:

“Una política de participación permanente, de protagonismo activo, nos ha permitido recuperar ese atraso casi atávico, y hoy nuestro reloj marca las mismas horas que los de las naciones más importantes del mundo. Este logro se asentó en un firme alineamiento, el alineamiento con la democracia, la libertad y los derechos humanos.”(MENEM, 1994)⁵⁶

“Nesse panorama de renovação do Brasil e de consolidação de novas credenciais para operarmos no plano externo [...] Temos uma conjunção de fatores favoráveis nunca vista: [...] a preeminência, também no cenário internacional, de valores caros ao povo brasileiro, como a democracia, as liberdades individuais e o respeito aos direitos humanos.” (LAMPREIA, 1995)⁵⁷

Em um cenário de aumento da competitividade, a Argentina optou pela estratégia da aquiescência junto à economia mais forte do cenário internacional. Paralelamente, o Brasil cultivou um nível menor de alinhamento e manutenção da autonomia, que se travestia ora de *soft balancing* - por meio de instituições internacionais, ora de unidade coletiva e integração regional, por meio da liderança de ações com seus vizinhos. A busca da autonomia, entretanto,

⁵⁶ Mensagem presidencial anual ao Congresso Argentino.

⁵⁷ Discurso do Embaixador Luiz Felipe Lampreia por ocasião de sua posse como Ministro de Estado das Relações Exteriores, no Palácio Itamaraty, em 02 de janeiro de 1995.

não deve ser observada como fim último das ações de um Estado, mas como meio para um objetivo maior. No caso, o objetivo final das estratégias de política externa de Brasil e Argentina apresentava mais convergências do que divergências: o **desenvolvimento**, no seu sentido econômico-competitivo, com foco no bem-estar da sociedade civil, ganha centralidade na nova economia global do pós-Guerra Fria.

A diversidade de causas das diferenças de comportamento entre Brasil e Argentina demonstra que a formulação da política externa não está dissociada das variáveis domésticas, o que possibilita reações diferentes a um mesmo cenário internacional por parte de países com características materiais e históricas similares. Afirmar que as diferentes concepções de política externa influenciaram tipos diferentes de associação em relação à superpotência mostra-se como uma afirmativa incompleta. O uso da política externa como instrumento nacional para o desenvolvimento demonstra que diferentes modelos econômicos adotados por Brasil e Argentina foram fatores de grande importância na implementação de diferentes paradigmas de política externa e, conseqüentemente, de diferentes padrões de associação com a potência hegemônica. Segundo Cervo (2012), a mudança no modelo de desenvolvimento do país pode levar a redefinições do interesse nacional e da estratégia mais adequada para alcançá-lo a partir do desenho da política externa.

Somado a isso, fatores como burocracias internas, visões acerca do sistema internacional, ideias sobre a globalização, estratégias de inserção internacional compõem também variáveis importantes para a análise comparativa aqui realizada. É imperativo, portanto, um olhar holístico sobre os principais fatores de divergência nos objetos de estudo sujeitos à comparação.

Diante do panorama apresentado, fica claro que o Brasil não surpreende com a adoção de um institucionalismo pragmático baseado na autonomia pela integração nos anos noventa. No entanto, a Argentina, ao adotar o realismo periférico com base na aquiescência frente aos EUA, surpreende ao mudar seu comportamento histórico: de um dos atores mais autonomistas da América Latina para um dos mais alinhados. O período 1989-2001 marcou a etapa das relações mais próximas e intensas da relação bilateral Argentina e EUA (RUSSELL; NORDEN, 2002, p.116).

Ademais, em termos materiais, tanto Brasil quanto Argentina configuram países com capacidades de assumir um posicionamento autônomo. Com base na categorização de Estados de Keohane (1969)⁵⁸, é possível identificar o Brasil e a Argentina como *system-affecting states*.

⁵⁸ Keohane (1969) inaugura uma nova classificação sobre a capacidade de influência dos atores estatais no ordenamento do sistema internacional a partir de quatro categorias de Estados para entender as suas diferentes

Em outras palavras, eles são atores que não tem capacidade para determinar (*system-determining state*) ou influenciar o sistema internacional (*system-influencing state*), mas que podem afetá-lo a partir de alianças, coalizões ou simples alinhamento de ações. Tal afirmativa já foi sustentada a partir de exemplos de atuação dos países na questão da ALCA na seção 1.3. Em outras palavras Brasil e Argentina se caracterizam como Estados com possibilidade de atuação com impacto sistêmico em um grupo pequeno ou a partir de instituições internacionais, mas cuja atuação individual é ineficiente.

Os dois próximos capítulos terão como foco compreender a percepção que a Argentina sustentou em relação ao Brasil ao longo da década de 1990 e a influência dessa percepção no seu alinhamento com os Estados Unidos, respectivamente. Dessa forma, a partir deste capítulo, o foco do estudo será dado à Argentina, uma vez que seu comportamento – a escolha pela aquiescência com os Estados Unidos - representou uma ruptura histórica, à diferença do comportamento brasileiro.

formas de atuação em um cenário caracterizado por parcelas desiguais de poder:

- i) *System-determining states* (KEOHANE, 1969, p.295), ou grandes potências, caracterizando os atores que exercem um papel principal na moldagem do sistema internacional, detendo capacidade de influenciar os resultados que os afetam (*ibidem*);
- ii) *System-influencing states* (*ibidem*), ou potências secundárias, caracterizadas pelos Estados que não tem capacidade de dominar o sistema individualmente, mas podem influenciar a sua natureza a partir de ações individuais ou multilaterais, sendo dotados da capacidade de influenciar os resultados que os afetam;
- iii) *System-affecting states* (*ibidem*), ou potências médias, são, por sua vez, os atores que não podem determinar ou influenciar o sistema, mas podem afetá-lo a partir da atuação via coalizões, grupos ou alianças, e ainda, a partir de organizações internacionais ou regionais;
- iv) *System-ineffectual states* (*ibidem*), ou pequenas potências, que tem pouca ou nenhuma capacidade de influenciar as forças sistêmicas que os afetam. Por isso, são considerados insignificantes para o sistema, a não ser agindo em grandes grupos nos quais nenhum deles tem preponderância.

2 A PERCEPÇÃO ARGENTINA (1989-2001) SOBRE O BRASIL: ALIADO INDISPENSÁVEL OU RIVAL GEOPOLÍTICO?

2.1 Introdução

O Brasil sempre ocupou um lugar significativo no desenho da política externa argentina, tendo o seu papel sido tema permanente de debate - de peronistas a radicais⁵⁹ (RUSSELL; TOKATLIAN, 2011). Ao longo do século XX, o lugar do Brasil alternou entre dois papéis principais: aliado indispensável e rival geopolítico (ibidem). Na qualidade de aliado, era percebido como peça importante no fortalecimento da autonomia argentina, na promoção do desenvolvimento nacional, formação de coalizões internacionais e, inclusive, na limitação do alinhamento a Washington (ibidem; idem, 2003). Na qualidade de rival geopolítico, era considerado ameaça à segurança e à integridade territorial (RUSSELL; TOKATLIAN, 2011). É possível acrescentar também a esse papel a rivalidade em outros domínios além-território, já que o domínio territorial *per se* perde importância para outros tipos de poder relativo, dentre eles, o poder econômico e a capacidade de influência regional.

Seria, portanto, o Brasil dos anos 1990 o principal rival ou o principal aliado, sob a ótica da Argentina do governo Menem?

Para responder a essa pergunta e compreender o papel que a Argentina reservou e projetou para o Brasil no período, o presente capítulo se utilizará de revisão bibliográfica, acompanhado da aplicação do conceito de potência regional secundária de Samuel Huntington (1999). Somado a isso, será realizada a análise do contexto histórico do período recente de inflexão da percepção mútua, na qual serão utilizados quadros conceituais com base nas definições de especialistas sobre as relações bilaterais. Posteriormente, serão expostas as percepções das principais lideranças políticas argentinas com base em entrevistas com autoridades e acadêmicos, perpassando também a opinião pública, o empresariado e o centro de pesquisa em relações internacionais mais tradicional da Argentina. A variável doméstica se concentra na percepção dos tomadores de decisão e é resultado de revisão bibliográfica, somado a entrevistas e debates em foros acadêmicos em Buenos Aires.

É importante esclarecer que a ideia de percepção argentina a ser desenvolvida no presente capítulo é definida aqui como a visão do poder decisório governamental vigente, isto

⁵⁹ São denominados "radicais" os simpatizantes da União Cívica Radical (UCR), principal partido político de oposição ao partido justicialista (peronista). No entanto, a denominação não reflete a prática moderada do partido em suas ideias e programas de governo.

é, corresponde à perspectiva dos tomadores de decisão que optaram pelo alinhamento aos Estados Unidos na agenda de política externa. Contudo, sem deixar de mencionar a perspectiva de outros atores domésticos.

Dessa forma, com base na hipótese de pesquisa – a rivalidade argentina frente ao Brasil levou a uma estratégia de aquiescência com a potência central – o objetivo do segundo capítulo é responder se havia a percepção de rivalidade regional por parte da Argentina.

2.2 Argentina e a Percepção de Potência Regional Secundária

No capítulo um foram apresentadas as principais bases teóricas do realismo periférico, que reformula conceitos do realismo estrutural, mantendo grande parte de suas premissas básicas, como a confecção de aliança para aumento da capacidade do Estado. No entanto, para analisar o papel que o Brasil desempenhou para a Argentina realista-periférica, é importante compreender a posição de ambos a partir de um enfoque regional, em detrimento do enfoque sistêmico.

Samuel Huntington (1999) desenvolve um trabalho de base teórico-conceitual com foco explicativo na região. Para explicar o comportamento dos principais atores regionais, assim como a ação de alinhamento com a superpotência, Huntington (1999) destaca três níveis principais de capacidade de poder regional: i) a **potência em nível mundial**, dotada da maior capacidade de influência, dentro e fora da região; ii) o ator mais importante da região, denominado de **potência regional primária**; e iii) o segundo ator mais importante regionalmente, caracterizado como competidor direto do último, denominado de **potência regional secundária**⁶⁰.

Historicamente, a América do Sul teve Brasil e Argentina como principais potências regionais, em uma relação bilateral que perpassou conflito, rivalidade, desconfiança, parceria e cooperação. Para Huntington (1999), definir quem são os países “número um” e “número dois” é uma questão central do entendimento da lógica de poder regional em relação à superpotência e vice-versa. No caso da América do Sul, a partir da década de 1930, com o aumento relativo do poder brasileiro *vis à vis* a Argentina, fica claro o papel do Brasil como potência regional primária e da Argentina como potência regional secundária. No âmbito sistêmico, os Estados

⁶⁰ É importante lembrar que Huntington (1999) desenhou uma teoria com base na realidade do Oriente Médio com rezeiros muito maiores do que autonomia ou prestígio, presentes na realidade interestatal da América Latina.

Unidos exerceram o papel de superpotência, aplicando uma política de “unilateralismo global” no imediato pós-Guerra Fria (HUNTINGTON, 1999, p.42).

A lógica do equilíbrio subregional sul-americano aparece na literatura acadêmica ao tratar tanto a política externa argentina quanto a brasileira desde o início do século XX, quando os EUA tomam o lugar do Reino Unido como um dos principais atores junto aos países sul-americanos. Segundo Russell e Tokatlian, a aproximação do Brasil com Washington no período riobranquino se deu pela lógica de equilíbrio de poder com a Argentina no cenário regional. No início do século XX, o país platino possuía um poder relativo muito mais alto economicamente e militarmente (RUSSELL; TOKATLIAN, 2003, p.22):

Ciertamente el Barón do Rio Branco pensaba en el equilibrio de poder con Argentina cuando propuso la alianza con los Estados Unidos, pero su interés en profundizar el Pacto ABC reflejó también su deseo de consolidar un esquema diplomático complementario destinado a balancear la relación con Washington. (HIRST; RUSSELL, 2001, p.42)

Huntington (1999) deduz que, na lógica regional, o poder da superpotência é valorizado pelas potências regionais secundárias como um instrumento de constrangimento ao domínio de potências regionais primárias (HUNTINGTON, 1999, p.42). Dessa forma, para as potências secundárias, a intervenção da superpotência é um recurso que pode ser potencialmente mobilizado contra a potência primária (ibidem). Estrategicamente, as potências regionais secundárias e a superpotência compartilhariam o mesmo interesse de limitação do poder das potências primárias.

Ao dissertar sobre as relações bilaterais entre o Palácio do Planalto e a Casa Rosada nos anos do menemismo, Spektor (2014) acaba por confirmar a base do pensamento de Huntington aplicado à lógica sul-americana:

Para Menem, a política de proximidade com os Estados Unidos tinha um dividendo adicional: era um método para contrabalançar o Brasil ascendente. Tendo acesso privilegiado ao governo norte-americano, a Casa Rosada teria alavancagem na hora de lidar com o Palácio do Planalto. Pela primeira vez nos anais da diplomacia regional, a Argentina teria status especial nos Estados Unidos, e o Brasil, não. (SPEKTOR, 2014, p. 207)

Segundo a teoria de Huntington (1999), a Argentina, na qualidade de potência secundária, teria interesses que rivalizariam com os do Brasil. Exemplos disso são as propostas diferentes e conflitantes dos dois países para a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (ver capítulo 3), as diferentes perspectivas dos dois governos sobre o Mercosul (ver seção 2.3), as divergências quanto à própria ideia de integração regional (ver seção 2.4), além do tipo de relação ideal com os Estados Unidos (ver capítulo 1).

Um ponto importante a ser apreendido da lógica regional é a proximidade geográfica entre os países. Segundo Walt (1987), Estados são mais sensíveis a ameaças de outras potências regionais. Indo mais além, Walt (1987) apresenta uma reformulação da teoria do equilíbrio de poder de Waltz (1979), no qual o comportamento dos Estados é determinado pelas “ameaças percebidas” (Walt, 1987, p. 10). Segundo Walt (1987), o poder de outros Estados pode ser um perigo ou um ativo, dependendo de onde esteja localizado, o que ele pode fazer e como é usado. O *regional balancing*, por exemplo, refere-se à estratégia adotada por Estados com ameaças vizinhas cuja resolução depende do alinhamento com a potência unipolar (WALT, 1987). No caso da América do Sul, a Argentina escolheu trabalhar com o poder dos EUA como um ativo, buscando investimentos e uma posição de prestígio regional a partir do alinhamento. Um dos principais fundamentos para se comprovar a prática do *regional balancing*, segundo Walt (1987), estaria relacionado à existência de interesses revisionistas que demonstram descontentamento com a distribuição de capacidades de poder no sistema internacional. Sendo esse o caso da Argentina, há que se verificar a existência do descontentamento anterior ao alinhamento com os EUA e relacionado à prática do *regional balancing*. Com base no referencial teórico de Walt (1987), será tratada aqui a lógica da aquiescência como resultado da escolha pelo *Bandwagoning* e a lógica da autonomia como resultado da opção pelo *Balancing*.

Russell e Tokatlian (2003) reiteram a importância teórica de Huntington para o caso específico de Brasil e Argentina. Segundo os autores, a estratégia da aquiescência aos EUA era uma lógica própria das segundas potências regionais, enquanto a estratégia do *balancing* era natural à primeira potência regional. No caso do Brasil, o capítulo um demonstrou o uso, não apenas de um *soft balancing* - isto é, um *balancing* a partir de instrumentos não militares - mas também de outras estratégias, elencadas por Russell e Tokatlian (2013) como próprias de uma orientação de política externa calcada na autonomia; são elas: diversificação, desacoplamento e unidade coletiva.

Uma vez que a superpotência e as potências regionais secundárias compartilham interesses convergentes, frequentemente contra as potências regionais primárias, as potências secundárias teriam pouco incentivo para formar uma coalizão contra a superpotência (HUNTINGTON, 1999, p.47). Nesse contexto, o poder hegemônico também pode estabelecer relações com a potência secundária para contrabalançar o líder regional (CISNEROS, 2004, p.281). Para Huntington (1999), o status de aliado especial extra-OTAN dado à Argentina tem relação com a emergência do Brasil como um Estado dominante na América do Sul e com a busca norte-americana em melhorar relações com a potência regional secundária:

With the emergence of Brazil as the dominant state in Latin America, U.S. relations with Argentina have greatly improved and the United States has designated Argentina a non-NATO military ally [...] In all these cases, cooperation serves mutual interests in containing the influence of the major regional power (HUNTINGTON, 1999, p.47).

No caso sul-americano, não foram os Estados Unidos que buscaram aproximação com a Argentina na década de 1990, senão o contrário. Conforme visto no capítulo um, o governo Menem lançou um projeto de alinhamento com os EUA a partir da implementação da teoria do realismo periférico na prática governamental, sendo iniciativa dos principais tomadores de decisão Menem, Cavallo e Di Tella a estratégia de alinhamento.

Sob a ótica realista, é importante levar em consideração também o aumento de poder relativo do Brasil em comparação com o vizinho platino. A teoria da balança de ameaças de Walt (1987) revela que a ascensão relativa de poder de um ator sobre o outro tende a aumentar o desejo por alianças para contrabalançar o ator ascendente. Nos anos noventa, um Brasil ascendente se contrapunha a uma Argentina declinante. Contudo, o aumento dos diferentes níveis de crescimento entre os dois países favoravelmente ao Brasil, torna a política de equilíbrio de poder inviável por parte da Argentina (RUSSELL; TOKATLIAN, 2003). Ademais, a realidade de ascensão relativa do Brasil já era existente nas décadas anteriores, inclusive, em um dos momentos auge das relações bilaterais: a década de 1980, que será tratada na próxima seção.

2.3 Contexto Histórico - da Rivalidade à Parceria

A amizade é uma estratégia; um instrumento que o Estado escolhe para obter benefícios para ele mesmo, como um indivíduo. Não é feito nenhum sacrifício em prol do grupo, exceto quando necessário para realizar os seus próprios interesses exógenos [...]

Wendt, 1999, p.306

Para se compreender a percepção que a Argentina sustentava sobre o Brasil na década de 1990, é necessário dar destaque breve às duas décadas anteriores, período de grande relevância para as relações bilaterais e de inflexão histórica da percepção mútua. A literatura acadêmica especializada (RUSSELL; TOKATLIAN, 2002; SPEKTOR, 2002; CANDEAS, 2005; SARAIVA, 2012) reconhece nos anos 1970 um período de deterioração e desconfiança na relação bilateral e a década seguinte como um momento de construção da confiança e da cooperação.

Nos anos setenta, do ponto de vista geopolítico, observou-se o crescimento da rivalidade entre os dois países por conta da construção da hidroelétrica de Itaipu, em um período de aumento relativo das diferenças de poder entre os dois países e de expansão das ideias do “subimperialismo brasileiro” na região (RUSSELL; TOKATLIAN, 2003). A década de 1980, no entanto, é lembrada como um período de reconciliação e, principalmente, de superação da hipótese de conflito entre os dois países. Nesse contexto, o Acordo Tripartite⁶¹ (SPEKTOR, 2002), a redemocratização de ambos os países e o apoio brasileiro à causa argentina na Guerra das Malvinas (SARAIVA, 2012) são alguns dos fatores mencionados para explicar a mudança de percepção recíproca.

A inflexão dessa relação da lógica da rivalidade, nos anos setenta, à lógica da cooperação, nos anos oitenta, foi compilada aqui a partir de diferentes conceitos de especialistas brasileiros e argentinos (vide quadro 4). Ao aplicarem a ferramenta teórico-conceitual de “culturas de anarquia” de Alexander Wendt (1999), Santos e Rodrigues (2017), com base em Russell e Tokatlian (2003), concluem que Brasil e Argentina passam da cultura lockeana para a cultura kantiana a partir de 1979 com a assinatura do Acordo Tripartite entre Brasil, Argentina e Paraguai. Isto é, passam a perceber o outro não mais como rival, mas como aliado – percepção essa que tem início por parte da Argentina, a partir das iniciativas de aproximação do governo de Raúl Alfonsín (1983-1989). Adicionalmente, no campo nuclear, a cooperação bilateral que se inicia na década de 1980, consolida-se na década seguinte, iniciando uma confiança recíproca sem precedentes entre os dois vizinhos e eliminando qualquer resquício de disputa bilateral no campo da segurança.

Assumindo a temporalidade de Wendt, é possível afirmar que a percepção argentina sobre o Brasil sofreu mudanças ao longo do tempo, devido a transformações nas condições materiais, de forma objetiva, assim como das condições ideacionais, a partir da mudança de ideias e interesses dos tomadores de decisão.

Segundo Santos e Rodrigues (2017), ao aplicar a teoria wendtiana na realidade de Brasil e Argentina, os dois países estariam situados no segundo nível de internalização da cultura kantiana de cooperação nos anos 1980. Segundo Wendt (1999) há três níveis de internalização de cultura, sendo esta última definida como o “conhecimento compartilhado formado por regras, normas, ideologias e instituições” (WENDT, 1999, p. 253), na qual quanto mais internalizada, mais consolidada seriam as normas compartilhadas. Isto é, no primeiro grau de internalização, o Estado só pratica a norma quando é coagido a tal. No segundo grau, o

⁶¹ O Acordo Tripartite Corpus-Itaipu encerra a disputa geopolítica entre Brasil e Argentina em torno do compartilhamento dos recursos hídricos na região fronteiriça.

Estado só a pratica quando for do seu interesse. No terceiro e último grau, os atores praticam a norma pois a internalizaram e a percebem como legítima. Dessa forma, a cultura kantiana de amizade entre Brasil e Argentina só prevaleceria até quando fosse do interesse de ambos a cooperação.

Assumindo que os dois vizinhos estiveram no segundo nível de internalização da cultura de cooperação no final da década de 1980, resta responder se a Argentina sustentou pela década seguinte a visão do vizinho como aliado ou se retornou à lógica da rivalidade. Ou seja, uma vez que a Argentina não havia internalizado a norma por completo, é necessário responder se havia o interesse em praticar a cooperação com o Brasil na década de 1990.

Quadro 4 - Relações Bilaterais: Brasil e Argentina

Anos 70	Anos 80	Anos 90	Autores
Concorrência	Associação	Interdependência econômica e integração	(RUSSELL; TOKATLIAN, 2003)
Cordialidade Oficial	Projeto de integração	Consolidação do projeto de integração	(SPEKTOR, 2002)
Instabilidade Conjuntural (com oscilação entre rivalidade e cooperação)	Construção da estabilidade pela cooperação	Construção da estabilidade pela integração	(CANDEAS, 2005)
Rivalidade	Integração com benefícios mútuos	Integração econômico-comercial com benefícios maiores ao Brasil	(GULLO, 2006)
Desencontro	Entendimento seguido de parceria	Construção da integração	(SARAIVA, 2012)

Fonte: Elaboração própria⁶²

O quadro 4 apresenta a visão de especialistas brasileiros e argentinos sobre as mudanças das percepções recíprocas que fundamentaram as relações bilaterais dos dois países em cada década. A partir da análise da mudança de percepções é possível perceber a importância da década de 1980 para a construção das bases da integração que ocorre na década seguinte. A gestão Alfonsín (1983-1989), apesar de constante alvo de crítica dos teóricos do realismo periférico, é lembrada como bem-sucedida na política bilateral com o Brasil e exaltada por todas as correntes, ao deixar um legado de parceria e cooperação com o vizinho. Como resultado, a década de 1990 é ilustrada consensualmente pela palavra “integração” em referência à criação do Mercosul pelos dois países e, conseqüentemente, a uma nova identidade do Brasil na qualidade de principal aliado socioeconômico.

⁶² Quadro montado com base nos conceitos compilados por Santos e Rodrigues (2017).

2.4 Construção da Estabilidade pela Integração

Para compreender a percepção argentina sobre o Brasil na década de 1990 é necessário adicionar uma variante fundamental da relação bilateral no período pós-guerra fria: a integração regional. O progresso ascendente da relação Brasil-Argentina na década de 1980 e uma economia internacional marcada pela formação de blocos regionais culminaram no Tratado de Assunção em 1991. Como o Mercosul passa a ser um espaço de grande relevância das relações bilaterais, especialmente econômico-comerciais entre os dois maiores sócios, cabe analisá-lo aqui a partir das percepções internas na Argentina.

Desde a sua origem, o Mercosul ganha centralidade no Ministério das Relações Exteriores e Culto (CHUDNOVSKY; LÓPEZ, 2000 apud SARAIVA, 2008) e no governo, no qual uma visão era prevalecente: a importância do bloco para a inserção internacional da Argentina e a importância do Brasil devido ao seu mercado consumidor interno (VAZ, 2002 apud SARAIVA, 2008). Dessa forma, para especialistas argentinos em comércio internacional, dentre eles Félix Peña (2003), o bloco funcionou como a estratégia mais importante de inserção do país na economia internacional. O início do Mercosul, especialmente, devido a seus resultados muito positivos nos seus primeiros anos levou a uma forte popularidade interna do bloco dentro da Argentina como um todo (PEÑA, 2003, p. 201).

No entanto, não havia uma perspectiva única acerca da integração comercial com o Brasil e os dois sócios menores. Candeas (2005) apresenta duas posições de destaque da política externa argentina ao longo da história: liberal-agroexportadora e heterodoxa-autônoma. Ambas são compatíveis com aproximação com o Brasil e com a integração, apesar de a primeira privilegiar mais uma abertura hemisférica em detrimento da concertação bilateral com o Brasil (CANDEAS, 2005, p. 32).

Nessa mesma linha, Saraiva (2008) realiza um mapeamento sobre as diferentes percepções internas da Argentina sobre a integração e, conseqüentemente, sobre o papel do Brasil. A autora aponta três correntes principais de pensamento presentes na academia e no meio político. Para responder à pergunta principal do presente capítulo, o quadro 5 mapeia as principais visões domésticas a partir de variáveis de relevância com o objetivo de entender o papel do Brasil segundo cada corrente:

Quadro 5 - Principais visões domésticas

	Liberais	Heterodoxos	
		Pragmáticos	Progressistas
i) Enfoque da integração regional	Econômico-ortodoxo	Econômico-desenvolvimentista	Político-estratégico
ii) Objetivo da integração	Regionalismo aberto: Mercosul como via para uma liberalização comercial mais abrangente, e.g., ALCA (RUSSELL, 2010, p. 280)	Unificação de posições no marco do Mercosul em negociações internacionais, como ALCA e OMC (PEÑA, 2006)	Formação de aliança estratégica com compartilhamento de valores e identidade comum, com fortalecimento da institucionalização do bloco (SARAIVA, 2008)
iii) Percepção sobre o Brasil	Brasil como um país dotado de um projeto de liderança autônomo, dificultando uma aproximação (RUSSELL; TOKATLIAN, 2003)	Brasil como um país sem os recursos necessários para uma liderança individual, dependendo de “aliança estável” com a Argentina para construir “liderança coletiva” (PEÑA, 2006)	Superação da cultura da rivalidade e consolidação da cultura de cooperação na relação bilateral (SARAIVA, 2008)
iv) Proposta de Ação	Brasil no papel de sócio econômico, deixando reservada a posição de aliado estratégico para os EUA (RUSSELL; TOKATLIAN, 2003)	Aliança estratégica com o Brasil, com benefícios claros para a Argentina. Integração estratégica de recursos e redução das assimetrias intrabloco (SARAIVA, 2008)	Aliança estratégica com o Brasil, vis-à-vis terceiros países, em caráter de longo prazo e com envolvimento da sociedade civil (SARAIVA, 2008)

Fonte: Elaboração própria⁶³

Ao longo dos anos noventa, as correntes liberal e heterodoxa-pragmática estiveram presentes na tomada de decisão com uma maior predominância da primeira. Russell e Tokatlian (2011) afirmam que, na Argentina da década de 1990, havia uma visão dominante e uma visão secundária sobre o Brasil. É possível afirmar que os liberais protagonizaram a visão dominante, devido a sua presença nos cargos mais altos do governo. A principal autoridade do governo Menem, Domingo Cavallo, assim como o Ministro das Relações Exteriores, Guido di Tella, eram adeptos a essa corrente. Por outro lado, os heterodoxos estavam presentes na chancelaria argentina, nos centros de pesquisa e em parte do empresariado, protagonizando as visões pragmática e progressista. O chanceler do Governo De la Rúa (1999-2001), Adalberto Giavarini, assim como o economista Félix Peña, um dos principais intelectuais do Conselho Argentino para as Relações Internacionais (CARI), apresentavam ideias pertencentes à corrente heterodoxa pragmática. Filipe de la Balze, empresário e teórico do realismo periférico, perpassa as duas correntes – liberal e heterodoxa - propondo aproximação com Brasil e EUA de forma complementar e de reforço mútuo. Por último, os heterodoxos progressistas, atuantes durante o governo Alfonsín na década de 1980 foram levados ao ostracismo na década seguinte, retornando com fôlego a partir do governo de Néstor Kirchner (2003-2007).

⁶³ O quadro 5 foi elaborado com base em Saraiva (2008), Russell e Tokatlian (2003) e Peña (2006).

Um ponto importante de debate na burocracia argentina foi o peso a ser dado à aliança com os Estados Unidos em detrimento de uma aliança política com o Brasil. Os liberais Cavallo e Di Tella defendiam posições de maior alinhamento às posições norte-americanas. Havia uma tendência dentro da diplomacia argentina, ainda mais forte dentre liberais, a rejeitar a pretensão brasileira de colocar a Argentina em sua órbita na política mundial:

Embora este pensamento não fosse consensual no interior do governo e da burocracia, a ideia de o país [Argentina] estar subordinado estrategicamente aos EUA seria mais leve para os setores liberais do que a subordinação ao Brasil (ESCUDE E FONTANA, 1995, apud SARAIVA, 2008)

No entanto, os heterodoxos pragmáticos ainda seguiam muito presentes na chancelaria argentina e a sua influência se fez sentir em resposta a diferentes conjunturas. As diferentes respostas dadas a ALCA ao longo do tempo são um exemplo. A primeira reação argentina à proposta de Clinton foi uma resposta liberal de priorização dos EUA como principal aliado, independente da posição tomada pelos seus vizinhos da região. No entanto, a partir de 1996, a Argentina adota a postura brasileira de negociação conjunta com o Mercosul. Nas palavras de Lampreia (1996), “Argentina e Brasil tomam posições conjuntas para desacelerar ou incluir cláusulas favoráveis às suas economias no acordo hemisférico”. Buscava-se proteger as economias mercosulinas contra um choque de liberalização que pudesse ser nocivo a esses países (LAMPREIA, 1996, apud LAMPREIA, 1999, p.70). Como o ano de 1995 marca o início das instabilidades do menemismo (SPEKTOR, 2014), tudo indica que a negociação da integração hemisférica passa a ganhar influência dos heterodoxos pragmáticos. Estes últimos coincidiam com a perspectiva do governo brasileiro sobre a importância do Mercosul na formação de resistência às pressões norte-americanas no âmbito da ALCA e em resistência aos países europeus na Organização Mundial do Comércio – OMC (PEÑA, 2006).

O tipo de integração regional em debate na Argentina – ênfase na ALCA ou no Mercosul - evidenciava a falta de consenso sobre o lugar do Brasil e dos EUA na sua política externa, ora vistos como concorrentes, ora vistos como complementares. Segundo Russell (1994) havia três posições claras na Argentina no que diz respeito às relações comerciais com terceiros países e que ajudam a demonstrar certa concorrência entre Brasil e EUA na relação com a Argentina: i) entrada no NAFTA/ALCA a ser priorizada em detrimento do Mercosul; ii) o Mercosul ser priorizado em detrimento do ingresso no NAFTA/ALCA; iii) por último, entrada no NAFTA/ALCA a partir do fortalecimento do próprio Mercosul. Isto é, sabendo que o principal ator dentro do NAFTA são os Estados Unidos e o principal ator do Mercosul é o Brasil, a

terceira posição reflete o desejo de que a integração com o Brasil e com os EUA se desenvolvesse de forma complementar e progressiva.

Ao fim e ao cabo, o mercado do Brasil era muito atraente para a Argentina dispensar uma associação econômico-comercial com o vizinho por conta de uma aliança preferencial com os EUA (REFICCO, 1998). A decisão final de priorizar o Mercosul e de se negociar a ALCA a partir da proposta brasileira de *building blocks* torna-se a proposta conjunta dos quatro países do Mercosul a partir da Reunião Ministerial de Belo Horizonte em 1997⁶⁴. Este cenário representa um voto de confiança argentino na aliança com o Brasil, deixando progressivamente mais claro que o alinhamento com os EUA era limitado ao âmbito da defesa e segurança.

A integração mercosulina resultou no aumento da interdependência entre os dois países, levando a um caminho de compromisso progressivo e irreversível (SARAIVA, 2008). Contudo, o processo de integração necessitava de ganhos mútuos para se consolidar sem desconfiças e rivalidades (ibidem). Na segunda metade da década de 1990, os efeitos de diversas crises em países emergentes - México (1994), Ásia (1997), Rússia (1998) - somado ainda à crise cambial brasileira (1999) levaram a dificuldades do governo Menem na área econômica. Com o país mais sensível às instabilidades, o receio de uma dependência excessiva fez com que o conceito de “Brasil-dependência” retornasse à popularidade ao expressar o receio de determinados setores sobre a vulnerabilidade argentina em relação ao Brasil. A expressão, que remete à preocupação com o tamanho e a capacidade competitiva da indústria brasileira, havia sido externalizada pela imprensa argentina entre 1989 e 1995 (TEDESCO, 1996).

A “Brasil-dependência” se insere em um contexto de receio de que se instaure uma divisão regional do trabalho, na qual o Brasil seria fornecedor de bens industrializados e a Argentina exportadora de bens primários. A suposta divisão chegou a ser tema de matéria do *La Nación* em 1998⁶⁵, levantando números como 30% das exportações do país se destinarem ao mercado brasileiro e 60% desses produtos serem de origem agropecuária (*La Nación*, 1998). A conclusão da matéria leva o público-leitor a crer que a Brasil-dependência existe, mas que não era possível determinar se ela era perigosa ou não.

No ano seguinte, com a desvalorização súbita do Real em 1999, a Brasil-dependência volta a ganhar centralidade. Como consequência da crise cambial brasileira, a Argentina recebe

⁶⁴ “Na Reunião Ministerial em Belo Horizonte, o Mercosul propôs: a) medidas de facilitação de negócios; b) temas que não implicassem acesso a mercado; c) negociações substantivas. A proposta canadense e norteamericana, no entanto, sugeria que as negociações deveriam acontecer de uma só vez, ignorando-se as etapas mencionadas” (AVERBURG, 1999, p.52).

⁶⁵ <http://www.lanacion.com.ar/199179-la-brasil-dependencia>. Em 03 de outubro de 1998.

uma enxurrada de produtos importados do Brasil, resultando em uma crise de confiança por parte do governo argentino (DE LA BALZE, 1999). O fato de não ter havido um aviso prévio por parte do governo brasileiro, principal parceiro comercial, levou a um forte ressentimento argentino. Em reportagem do La Nación, a desvalorização do Real é acusada de ter tido impacto não somente no crescimento econômico da Argentina, mas também no cenário eleitoral nacional, modificando o panorama político e colocando a situação - o Partido Justicialista (PJ) - em pé de igualdade com a oposição, Alianza (La Nación, 1999)⁶⁶. O motivo seria o PJ estar sendo visto como capacitado a solucionar mais uma crise, uma vez que manejou as instabilidades econômicas anteriores, provenientes também de crises em países emergentes.

Do ponto de vista prático, a atitude unilateral brasileira espelha o fato das instituições econômicas, como Ministério da Fazenda e Banco Central, estarem voltadas para a solução dos problemas da economia nacional e não em eventuais atritos com outros países. Quando Lampreia narra o episódio do aumento da tarifa de importação por parte do governo brasileiro, no início do primeiro mandato do governo Cardoso, ele explica: “o Itamaraty ficava como espécie de fiscal da observância dos compromissos, indo atrás consertando problemas” (LAMPREIA, depoimento oral)⁶⁷ Essa situação ajuda a explicar o *modus operandi* comum dos desconfortos gerados com o vizinho.

Para o empresário argentino De La Balze (1999), a solução da crise de evasão de capitais no Brasil se deu às custas da economia argentina. A desvalorização do Real gerou grandes insatisfações na Casa Rosada que gostaria de ter sido avisada com antecedência da mudança da política cambial para poder paliar o impacto da entrada de produtos brasileiros mais baratos no mercado argentino (CORTES, 2003). Após a desvalorização, a Argentina lança mão de práticas protecionistas, seguidas de um revide brasileiro, levando à formação de um período de tensões e desconfianças. Como resultado, a chancelaria argentina passa a buscar outros parceiros para não ser refém das instabilidades econômicas do Brasil (SARAIVA, 2008), dentre eles, os Estados Unidos:

o governo argentino, diante da desvalorização do Real, impôs barreiras alfandegárias para produtos brasileiros e tomou uma série de medidas buscando estreitar as relações com os EUA - como o oferecimento de territórios de fronteira para que comandos

⁶⁶ <http://www.lanacion.com.ar/126806-favorece-al-gobierno-la-crisis-del-brasil>. Em 4 de fevereiro de 1999.

⁶⁷ Análise feita com base no depoimento oral de Lampreia sobre os compromissos feitos com o Mercosul, em que, segundo ele, as instituições brasileiras não tinham a concepção da superioridade do bloco sobre as decisões nacionais. O Itamaraty tinha sempre que ficar como espécie de fiscal de observância dos compromissos do Mercosul [...] “e nós tínhamos que sair atrás, um pouco meio que consertando os problemas” (LAMPREIA, 2008, Depoimento Oral).

norte-americanos realizassem treinamentos militares. (CHUDNOVSKY; LÓPEZ, 2000 apud SARAIVA, 2008)

Com pensamento inserido na corrente heterodoxa e com foco na defesa da indústria nacional, o acadêmico argentino Marcelo Gullo (2006) exprime a sua crítica à relação com o vizinho no âmbito do Mercosul. Gullo (2006) aponta que o receio de vulnerabilidade era uma preocupação já existente durante a presidência de Frondizi (1958–1962) ao manifestar publicamente o receio ao Jânio Quadros, em Uruguai, por ocasião da assinatura conjunta dos acordos em 1961⁶⁸.

“A Argentina reeditou com o Brasil, de certa forma, como temia Frondizi, a relação que durante um século tivera com a Inglaterra. A Argentina terminou, no âmbito do Mercosul, exportando matérias-primas enquanto o Brasil colocava produtos de alto valor agregado.” (GULLO, 2006, p. 114).

Do lado brasileiro, o próprio Ministro Lampreia se deparou com o desafio de responder ao aumento do receio à dependência ao Brasil em sua visita a Buenos Aires em 1997:

“Não é possível ignorar que o ceticismo em relação ao Mercosul vem ganhando adeptos e que muitos expressam um questionamento à ‘Brasil-dependência’. Será mais do que nunca indispensável, daqui por diante, buscar a superação das assimetrias de percepções.[...]” (LAMPREIA, 1999, p.169, Buenos Aires, 06 de março de 1997;)⁶⁹

No discurso oficial, as autoridades brasileiras não mencionam as diferenças materiais existentes na relação Brasil-Argentina. Na conferência destacada acima, Lampreia não trata da assimetria de capacidade entre os dois países, mas da assimetria de percepções. O peso desigual de ambos, somados às assimetrias de suas atuações externas e à falta de consenso sobre a questão dentro da Argentina foram elementos que dificultaram a construção dessa parceria (SARAIVA, 2008, p. 740).

2.5 Relação Pendular x Relação Complementar – Academia x Diplomacia

Segundo Russell e Tokatlian (2003), o período de relações especiais com a Grã-Bretanha, nas primeiras décadas do século XX, foram marcadas por um sentimento de

⁶⁸ “Espírito de Uruguai foi o nome dado ao conjunto de acordos assinados por Jânio Quadros e Arturo Frondizi, discriminados a seguir: Convênio de Amizade e Consulta; Declaração Presidencial Conjunta; Declaração Econômica; e Declaração sobre Intercâmbio Cultural, celebrados na cidade fronteira de Uruguai (Rio Grande do Sul) entre 20 e 22 de abril de 1961. A esses documentos, somam-se a Declaração Conjunta, o Tratado de Exatidão e a Convenção sobre Assistência Judiciária Gratuita que o chanceler San Tiago Dantas assinou com seu par argentino, Miguel Cárcano, em novembro do mesmo ano, em Buenos Aires” (SPEKTOR, 2002, p. 140).

⁶⁹ Conferência sobre a Política Externa Brasileira frente à democracia e à integração proferida no *Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales*.

superioridade em relação ao Brasil, no qual este último era percebido como um vizinho inferior em diversos níveis: político, econômico, cultural e até étnico⁷⁰. Entre as duas guerras mundiais, a perspectiva argentina sobre o Brasil se modificava à medida que a Argentina acentuava a sua neutralidade e o Brasil o seu alinhamento. Este cenário fez surgir na Argentina a visão de que seu vizinho poderia constituir-se em “país-chave” da ação estadunidense no continente (RUSSELL; TOKATLIAN, 2003, p.29). Após a II Guerra Mundial, em uma realidade marcada pela diversificação de relações, caracterizada por Russell e Tokatlian (2003) como paradigma globalista dentro da política externa argentina, o Brasil passa a ser visto com receio devido ao seu crescimento relativo maior, somado à uma proximidade mais intensa com Washington. Em perspectiva oposta, no período de implementação do realismo periférico (1989-2001), a Argentina enxerga o Brasil com preocupação por dois motivos principais: seu distanciamento relativo com os EUA e seu projeto de busca de maior poder e influência externa. Segundo Russell, os dois últimos eram vistos como políticas revisionistas e anacrônicas por parte do governo menemista (RUSSELL, 2011, p. 5).

É importante destacar que os teóricos do realismo periférico tampouco enxergaram os Estados Unidos com olhares otimistas de um ator com o qual se poderia buscar ganhos absolutos e cooperação mútua. Segundo Escudé, os EUA “fizeram muito mais mal do que bem para a Argentina historicamente” (informação oral; 2017). Dessa forma, para seus principais teóricos, o alinhamento se caracterizaria como uma solução pragmática para evitar punições e desgaste do que uma forma de receber benefícios imediatos. Na prática, a diplomacia argentina logrou reservar espaços para divergir dos EUA no âmbito econômico (SARAIVA, 2008, p.753).

Para um entendimento mais abrangente da percepção argentina sobre o vizinho serão destacadas as percepções de diferentes atores domésticos: opinião pública, o Conselho Argentino para as Relações Internacionais (CARI) - centro de pesquisa com influências no governo - e o empresariado para, posteriormente, discutir com maior profundidade sobre as percepções da academia e da chancelaria.

Tais atores guardaram importância na presente pesquisa, uma vez que a opinião pública é constantemente objeto de pesquisas de opinião sobre política externa na Argentina, exercendo poder de influência, mesmo que pequeno. O CARI, na qualidade de centro de pesquisa e *think tank*, tem como missão refletir sobre a inserção internacional da Argentina e

⁷⁰ Da mesma forma em que a elite brasileira da primeira metade do século XX apresentava preconceitos raciais de forma clara e desvelada contra a sua própria população, a Argentina sustentava uma percepção geral de superioridade racial em relação ao Brasil.

propor políticas para tal, destacando-se por seu poder de convocação de acadêmicos e autoridades de notoriedade. O empresariado argentino, por sua vez, teve poder central no governo Menem, especialmente, com a prioridade dada à recuperação econômica.

Opinião Pública – Russell e Tokatlian (2011) explicitam os resultados de uma pesquisa de opinião pública feita no final da década de 1990 na Argentina sobre política externa, que perguntava a cidadãos comuns com quais países a Argentina deveria estreitar laços idealmente. Como resultado, o Brasil aparecia, junto com a Espanha, como a maior preferência por representar “potencialidade produtiva e o mercado interno do qual a Argentina necessita” (MORA, 1999 apud RUSSELL; TOKATLIAN, 2011). Com base em um trabalho sobre política exterior e a opinião pública argentina⁷¹, é possível afirmar que o vínculo com o Brasil é dotado de valor político fundamental, logo após os EUA, tanto para o desenvolvimento nacional quanto para limitar o alinhamento a Washington.

Segundo a empresa de consultoria Ipsos Mora y Araujo, a partir de uma pesquisa de opinião sobre a imagem do Brasil realizada em 1997, os argentinos consideraram como fator de percepção negativa a propensão do país – tanto sociedade quanto governo – em “levar vantagem”. Em pesquisas de opinião realizadas em 1999⁷², o Brasil aparecia como o país latino-americano de maior preferência para estreitar vínculos devido à sua importância para a inserção internacional da Argentina e por seu mercado interno.

Em outra pesquisa de Mora y Araujo destacada por Candeas (2005) com base em sondagem da opinião pública, realizada no ano de 2004, em Buenos Aires, sobre preferências de alinhamentos internacionais, a sociedade argentina aparece como altamente favorável à imagem do Brasil. Segundo Candeas (2017) predomina uma imagem positiva do Brasil, mas com reservas e ressentimentos pontuais. Ele destaca alguns dados do estudo de 2004:

- O Brasil é o país com quem a Argentina mais deveria estreitar vínculos (36%), superando Europa, Estados Unidos e Ásia;
- Brasil e Espanha são os países que evocam sentimentos e atitudes mais positivas (70%);
- A imagem do Brasil está mais ligada à de “grandes mercados” (ao lado dos EUA) que à de país latino-americano; a preferência pelo Brasil é majoritária no espectro ideológico, da direita à esquerda.” (CANDEAS, 2005)

⁷¹ Paula Montoya, Manuel Mora y Araujo y Garcia Di Rardo, “La Política Exterior y la Opinión Pública” en Roberto Russel (comp.), La política exterior argentina en el nuevo orden mundial, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1992, p. 239.

⁷² Manuel Mora y Araujo, “Opinión Pública y Política exterior de la Presidencia de Menem”, en Andrés Cisneros (comp.), Política exterior argentina 1989-1999. Historia de un éxito, Buenos Aires, Nuevohacer/Grupo Editor Latinoamericano, 1999, pp 357-358.

Conselho Argentino para as Relações Internacionais (CARI) - O trabalho de Sauerbronn (2009) destaca a importância do CARI na formação de uma agenda de apoio ao governo na aproximação com os Estados Unidos. Segundo a autora, a rede institucional do conselho argentino com outros *think tanks*, fundações, universidades e empresas, em especial, norte-americanas foi fundamental para a consolidação de um bom relacionamento nos anos de reaproximação com Washington. Na qualidade de *think tank* de relações internacionais – criado sob a inspiração do *Council on Foreign Relations* (CFR), a presença direta de diplomatas e empresários argentinos no quadro de conselheiros da instituição ⁷³ contribuiu para a consolidação da cooperação com os EUA - além de Grã-Bretanha, Chile e Brasil a partir de fóruns de discussão, reuniões de debate e projetos de comitês de estudo. Essa realidade demonstra a ocorrência de vínculos entre grupos acadêmicos, centros de pesquisa e governo na tomada de decisão em política externa na Argentina.

O Conselho, desde sua criação, priorizou as relações entre Argentina e Estados Unidos, no período Menem o governo argentino adotou uma nova postura com relação àquele país. Na ocasião, o CARI contou com apoio da Associação de Bancos da República Argentina (ABRA) na discussão dessa aliança Argentina-Estados Unidos (SAUERBRONN, 2009)

Empresariado - Há forte consenso entre as elites argentinas sobre o papel fundamental que o Brasil exerce no desenho das suas relações externas (RUSSELL, TOKATLIAN, 2011). Dentro do empresariado argentino, os setores mais competitivos enxergavam o Brasil com otimismo devido à geração de oportunidades de crescimento para os seus negócios. Os setores menos competitivos, por outro lado, percebiam o Brasil não de forma negativa, mas reativa e preventiva devido à entrada massiva de produtos brasileiros (RUSSELL, TOKATLIAN, 2011). Dessa forma, a visão acerca do Brasil por parte do empresariado oscila entre país indispensável - para os otimistas - e inevitável - para os pessimistas. Para o acadêmico e empresário argentino Filipe de la Balze (1999), a integração com o Brasil era essencial para o progresso e a inserção internacional argentina. Para Lampreia, a União Industrial Argentina (UIA)⁷⁴ era uma espécie de “veiculadora dos sentimentos protecionistas argentinos”, sendo muito vocal no protecionismo contra as exportações brasileiras, especialmente em alguns setores específicos, tais como papel e produtos siderúrgicos.

⁷³ Ver: www.cari.org.ar

⁷⁴ A União Industrial Argentina é uma Associação Civil empresarial que representa a atividade industrial do país, sem fins lucrativos, em caráter federativo e setorial desde 1887 (Fonte: <http://www.uia.org.ar/institucional/misionyobjetivos>).

2.5.1 Academia e a Relação pendular Buenos Aires-Brasília-Washington

A revisão bibliográfica com foco na hipótese de pesquisa apontou que os especialistas, em geral, sustentam uma visão de concordância com a hipótese. Para os acadêmicos argentinos - Escudé (1998), Russell e Tokatlian (2004) e Corigliano (informação oral, 2017) - o governo Menem estruturou duas alianças pendulares que funcionavam como contrapeso mútuo, isto é, na qual uma impunha limite à outra: Brasil, no âmbito financeiro-comercial, e Estados Unidos, no âmbito da segurança.

Para Russell e Tokatlian (2004), parte da justificativa da aliança argentina com o Brasil se explica por limitar a associação junto aos EUA. Diversificar para gerar autonomia relativa sempre foi uma estratégia usada pela América Latina (TOKATLIAN, 2011, p.156). Da mesma forma, parte da estratégia da aliança com os EUA residiria na limitação da associação ao vizinho mercosulino. Russell e Tokatlian (2004) destacam a dificuldade argentina em articular uma relação positiva com Brasil e Estados Unidos de modo simultâneo:

O modo de vinculação da Argentina com cada um destes dois países [Brasil e EUA] teve um impacto crescente e essencialmente negativo nas relações com o outro. Assim, o vínculo positivo com um dos vértices do triângulo derivou em confrontos, diferenças, distanciamentos ou receios em relação ao outro. Até hoje, a Argentina não conseguiu resolver este dilema e, conseqüentemente, articular uma relação simultânea com o Brasil e os Estados Unidos que seja funcional para os seus interesses nacionais- (RUSSELL, TOKATLIAN, 2004, p.108)

Para Russell e Tokatlian (2004), a Argentina menemista não logrou desenvolver uma relação equilibrada com ambos, mas “vinculações diferenciadas e assimétricas”, no qual se buscou um alinhamento completo com os EUA, de um lado, e uma aliança limitada com o Brasil de outro (RUSSELL; TOKATLIAN, 2002, p.16).

Corigliano (2017; informação oral), especialista em análise de política externa, argumenta que a Argentina sustentou a lógica de uma potência regional secundária durante o governo Menem, na qual o alinhamento com os EUA serviria aos interesses da Casa Rosada de limitação do poder brasileiro. Em concordância, para Tokatlian (2017; informação oral), o alinhamento argentino cumpria o benefício importante de limitar o poder de Brasília a partir da aliança extra-regional com a superpotência.

Por último, o principal teórico do realismo periférico argentino escreveu em 1998 sobre a triangulação Buenos Aires–Washington-Brasília apesar de, atualmente, rejeitar a ideia de relação pendular (2017; informação oral):

La política exterior que la administración Menem ha estructurado en forma cuidadosa se funda sobre dos alianzas complementarias que se contrapesan mutuamente,

imponiéndole límites la una a la otra, a la vez que consolidan para Argentina una situación de relativa seguridad en el ámbito interestatal [...] y una optimización de su inserción comercial y financiera. (ESCUDE, 1998, p. 75)

No plano de propostas efetivas, Escudé indicava com clareza que “nuestra política exterior no estará condicionada por los deseos del Brasil, y se encuentra alineada con los Estados Unidos” (ESCUDE, 1998, p.86). Para Escudé, um dos três principais objetivos da Argentina ao se aliar com o Brasil era colocar limites na aliança com os EUA, além de promover a integração econômica e limitar “aventuras dos setores militares chilenos” (ESCUDE, 1998, p.75). Contudo, apesar de ter escrito favoravelmente à hipótese da pendularidade das relações, atualmente, Escudé (2017; informação oral) defende que as relações eram complementares de modo que o alinhamento argentino aos EUA não sofria influência do peso do Brasil na diplomacia menemista. Segundo ele, isto se justifica porque a política externa argentina não era racional o bastante para planejar uma limitação do poder de Brasília a partir de uma aproximação com Washington. É importante destacar que o entrevistado, ao exercer um posto exclusivamente acadêmico, orgulha-se de sua autonomia de pensamento, não somente para exercer a liberdade de expor suas ideias, mas também de mudar de posicionamentos.

2.5.2 Chancelaria e a Relação Complementar Buenos Aires-Brasília-Washington

As entrevistas realizadas ao longo da pesquisa demonstraram que há uma cisão clara entre o pensamento das autoridades diplomáticas e dos acadêmicos argentinos. De um lado, os especialistas da academia apostam em uma percepção do governo argentino de relação de caráter pendular entre Brasil e EUA. De outro lado, os diplomatas argentinos, em exercício no período do marco temporal, defendem a percepção de complementaridade entre Brasília e Washington, sustentando a ausência de rivalidades, apenas divergências pontuais.

Adicionalmente, apesar da implementação do paradigma do realismo periférico por parte da ala liberal do governo e da diplomacia, havia divergências entre os teóricos do realismo periférico e seus executores. A maioria dos diplomatas de carreira, por exemplo, não reconhecia a alcunha de periférica para caracterizar o Argentina (informação oral)⁷⁵, o que corrobora a tendência de nacionalismo e prestígio por parte do corpo diplomático. Concordavam, no entanto, na existência de uma sobredose de confrontação do passado e na sua influência negativa para a imagem internacional da Argentina.

⁷⁵ Informação oral de Carlos Escudé obtida em entrevista em Buenos Aires, em 24 de outubro de 2017.

A partir das entrevistas com Fernando Petrella e Andrés Cisneros, foi possível constatar que o incômodo sentido pelo MREC não provinha da diferença de poder econômico relativo entre Brasil e Argentina. O discurso de protagonismo global e regional do governo brasileiro e do Itamaraty, na década de 1990 (especialmente a partir de 1995) era o principal fator de desconforto junto à diplomacia argentina.

O estabelecimento de uma hierarquia dentro do espaço regional da América Latina, no qual o Brasil assumiria o papel de líder e representante da região era interpretado pelo MREC como a imposição de uma lógica Norte-Sul em detrimento de relações horizontais com a vizinhança (informação oral⁷⁶). Para Petrella, a parceria com o Brasil deve ser baseada em pé de igualdade e não em uma supremacia brasileira. As ideias do diplomata são muito próximas às ideias posteriores do teórico argentino Andrés Malamud no que se refere a não aceitação da construção de uma liderança na América do Sul. Malamud (2011) escreve o artigo “*A Leader Without Followers*”, em referência ao projeto de liderança regional da gestão posterior, Lula-Amorim, defendendo que o Brasil e seu projeto de *global player* e *global trader* não era reconhecido pelos seus pares, especialmente, países médios como a Argentina.

Segundo Petrella e Cisneros, o alinhamento argentino com os EUA não era percebido como incompatível com uma aproximação simultânea com o Brasil, ao contrário, seria complementar. Tal discurso faz jus à defesa por parte dos ortodoxos de uma aliança pragmática ao Mercosul, concomitante a uma aproximação ao NAFTA e, posteriormente, apoio à adesão à ALCA (SARAIVA, 2008, p.751).

Para se ter uma ideia mais clara do discurso oficial da chancelaria, o Embaixador do Brasil na Argentina entre 2001 e 2003, José Botafogo Gonçalves, relatou que Di Tella uma vez lhe afirmou que o objetivo da inserção internacional da Argentina era “ser uma pequena Suíça” (informação oral)⁷⁷. Isto é, não lhe importava ter influências sobre o sistema internacional, tão somente ter desenvolvimento social interno para seus cidadãos. Em outras palavras, era como se o objetivo argentino fosse ser um país desenvolvido e secundário nas relações internacionais, abrindo mão dos desejos de protagonismo. Essa afirmativa é totalmente alinhada à teoria do realismo periférico, como visto no capítulo um, da qual Di Tella era um dos principais partidários em exercício na prática política, segundo Escudé (informação oral)⁷⁸. No entanto, a

⁷⁶ Informação oral do Embaixador Fernando Petrella, obtida em entrevista em Buenos Aires, em 09 de outubro de 2017.

⁷⁷ Informação oral do Embaixador Botafogo Gonçalves, obtida em entrevista no Rio de Janeiro, em 13 de setembro de 2017.

⁷⁸ Informação oral de Carlos Escudé obtida em entrevista em Buenos Aires, em 24 de outubro de 2017.

diplomacia brasileira interpretava esse discurso com forte ceticismo. Para o próprio Embaixador Botafogo Gonçalves, a metáfora com a Suíça representa uma inconsistência com a prática, uma vez que durante a administração Menem a Argentina sustentou uma política de alto perfil, especialmente, em temas de defesa e segurança, com participação em missões de paz e no envio de tropas para o Golfo.

O predomínio histórico de um enfoque terceiro-mundista na Argentina, cuja cultura política se baseava em uma matriz de antagonismo aos Estados Unidos, influenciou também a chancelaria. Tal tradição definiu a conduta diplomática argentina (CORIGLIANO, 2003), moldando uma chancelaria predominantemente soberanista e autonomista. Dessa forma, o novo perfil ocidentalista e pró-EUA trazido pela gestão Cavallo e Di Tella foram de encontro à burocracia institucional originária. Segundo Arbilla (2000), “Di Tella valeu-se da permeabilidade do MREC argentino para se cercar de sua própria equipe em postos-chave” (ARBILLA, 2000, p.368), levando à criação de um núcleo decisório independente da tradição diplomática argentina. Em concordância, Corigliano (2003) explica que a política de maior acercamento aos interesses dos Estados foi impulsionada por Guido di Tella e seu entorno mais próximo: Andrés Cisneros – Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores e Culto; Carlos Escudé – Assessor do Chanceler; Rogelio Pfirter – Embaixador argentino em Londres (CORIGLIANO, 2003, p. 216). Como resultado, tem-se a “marginalização dos departamentos e funcionários normalmente encarregados” no âmbito da chancelaria argentina (ARBILLA, 2000, p. 370). Exemplo disso foi a forma como se deu o alinhamento dos votos argentinos com as posições norte-americanas nas Nações Unidas.

O processo decisório que levou a Argentina a um maior alinhamento à superpotência pode ser entendido a partir da mudança do perfil de votos da Argentina na Assembleia Geral das Nações Unidas. Corigliano (2003) analisa a documentação pessoal cedida por Andrés Cisneros e Carlos Escudé no período em que trabalharam para o governo Menem com o objetivo de realizar estudo sobre a atuação da Argentina na ONU. Com base em estudos historiográficos realizados na década de 1980, Escudé argumenta que o perfil de votações da Argentina coloca o país na posição de quarto mais antiamericano do mundo, em 1990 (ESCODÉ, 2003, p.215)⁷⁹, ao que Cisneros denominou de “desalinhamento automático”⁸⁰. Esse

⁷⁹ Fonte primária: U.S Department of State, 1994, voting practices in the United Nations, Report to Congress, March 31, 1995, Historical Comparison: <http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/index.html>

⁸⁰ Para mais informações sobre o perfil argentino de votação nas Nações Unidas ver: U.S Department of State, 1994, Voting Practices in the United Nations, Report to Congress, March 31, 1995, Historical Comparison, in: http://dosfa.lib.uic.edu/ERC/intlorg/UN_voting

ranking de países, divulgado ao Congresso Americano pela Secretaria de Estado, servia para dar base informativa ao Congresso para decisões sobre relações exteriores, tais como comércio, investimentos e parcerias. Dessa forma, a chancelaria argentina que, até então, experimentava autonomia relativa em foros multilaterais passou por uma mudança firme e verticalizada. Segundo comentários escritos à mão por Escudé na sua cópia do “*Report to Congress on Voting Practices in the UN*”^{81 82}, o chanceler Guido di Tella afirmou que se Jorge Vázquez, Embaixador da Argentina na ONU, quisesse conservar o seu posto deveria obter 60% de coincidência de votos com os EUA na Assembleia seguinte (ESCUDE, 1990 apud CORIGLIANO, 2003, p. 217). Dessa forma, o alinhamento de votos da Argentina junto a Washington pode ser entendido como o produto de um grupo pequeno e poderoso de *policy makers*, formado por teóricos e simpatizantes do realismo periférico.

Cisneros (2014) defende que as relações exteriores argentinas gravitam em torno de dois países de maior relevância para a sua agenda de política externa: EUA, na qualidade de *hegemon* mundial, e Brasil, na qualidade de Estado mais influente da região (CISNEROS, 2014, p. 271). Para ele, a relação que a Argentina mantém com o Brasil afeta a sua interação com os EUA, assim como a sua relação com este último influencia também a sua interação com o primeiro. Neste contexto, o desafio que se coloca é o de calibrar as interações entre os três para que a relação não se dê em formato de soma zero, mas de um triângulo virtuoso de benefícios mútuos (CISNEROS, 2014, p.286). Contudo, ao ser questionado sobre a possibilidade do alinhamento Buenos Aires-Washington ter sido resultado da estratégia de limitar Brasília, Cisneros responde: “Se trata de una visión minúscula, de corto alcance, casi miope de las relaciones con EEUU y Brasil”⁸³ (informação oral, 2017). Para ele, se houve algum interesse de contrabalançar o poder do Brasil, este se deu por parte dos EUA. Para Cisneros, a hipótese de Samuel Pinheiro Guimarães e Moniz Bandeira de que os Estados Unidos buscaram apartar Brasil e Argentina para consolidar seu domínio na América do Sul está correta.

Para La Balze (1999), o perfil defensivo do Itamaraty, resistindo à delegação de poder a instâncias regionais, dificultava as relações e uma integração eficaz (LA BALZE, 1999). Para Cisneros (informação oral, 2018), que não possui uma boa imagem do Itamaraty, o MRE

⁸¹ Relatório ao Congresso das Práticas de Voto na ONU (tradução livre).

⁸² Os comentários foram resgatados por Corigliano (2003) no arquivo pessoal de Escudé.

⁸³ Tradução livre: “trata-se de uma visão minúscula, de curto alcance, quase míope das relações [da Argentina] com os EUA e o Brasil.”

brasileiro foi o maior responsável por abortar a missão de uma integração bem-sucedida a partir do Mercosul.

A la distancia, no he generado una buena opinión sobre Itamaraty. Estoy convencido de que ellos han manejado las cosas para que ese salto de calidad que soñaron FHC y Di Tella finalmente abortara y Brasil continuase prevaleciendo en la región a la manera de la *realpolitik* del siglo XIX. (CISNEROS, informação oral, 2018)

Dessa forma, concordam com a hipótese da presente pesquisa: Juan Gabriel Tokatlian, Roberto Russell, Francisco Corigliano e Matias Spektor. Discordam da hipótese: Fernando Petrella, Carlos Escudé e Andrés Cisneros, tendo estes dois últimos escrito sobre a hipótese de contrapeso mútuo e, posteriormente, defendido as relações complementares.

De forma convergente, o passado confrontacionista argentino é sempre destacado pelos teóricos do realismo periférico (Escudé, 1992 e 1995; Cisneros, 2017⁸⁴; Petrella, 2017⁸⁵) e diplomatas de carreira – e.g., Embaixador Fernando Petrella - como uma espécie de “carga histórica”⁸⁶ que demandava da Argentina um posicionamento ainda mais proativo no seu alinhamento. Para eles, a justificativa central da escolha pelas relações carnavais reside na necessidade argentina em apagar os resquícios do comportamento de antiamericanismo do seu passado para convencer os EUA e demais países centrais da reorientação da sua política exterior. Dentre os exemplos comumente mencionados sobre o passado confrontacionista argentino estão: não ter combatido ao lado dos aliados nas duas guerras mundiais, ter albergado um número significativo de refugiados nazistas e ter entrado em guerra com a Grã-Bretanha, uma das principais potências da OTAN e aliada dos EUA, na Guerra das Malvinas⁸⁷.

Na prática, o Embaixador do Brasil na Argentina entre 1992 e 1997, Marcos Castrioto de Azambuja, explica que o “malabarismo” político argentino de demonstração de acercamento não era necessário àquela intensidade, pois os EUA já estariam convencidos das intenções positivas do governo Menem. Ademais, tais contorcionismos só assinalavam a

⁸⁴ Informação oral de Fernando Petrella em seminário proferido na I Jornada de Inserção da Argentina, em Buenos Aires, em *I Jornada sobre la Reinserción de la Argentina en el Mundo – Las Posibilidades que ofrece el Escenario de la Paz Fría* em Buenos Aires, em 9 de outubro de 2017.

⁸⁵ Informação oral obtida em seminário proferido por Fernando Petrella na *I Jornada sobre la Reinserción de la Argentina en el Mundo – Las Posibilidades que ofrece el Escenario de la Paz Fría*, em Buenos Aires, em 9 de outubro de 2017.

⁸⁶ Tradução livre do termo utilizado no idioma original: “mochilas históricas”.

⁸⁷ <https://www.lanacion.com.ar/75476-paises-al-borde-de-un-ataque-de-celos>

imprevisibilidade e, conseqüente, impossibilidade de confiança em médio e longo prazo em uma “política exterior zigzagueante” argentina (informação oral)⁸⁸.

2.6 América do Sul x América Latina: Embate de Conceitos

La integración que propicia nuestra política exterior no es unilateral, ni es exclusiva, ni es excluyente. La pensamos en el marco regional prioritario del Mercosur y de América *toda* .

Menem, 1990 apud Fraga, 2002, p. 584, grifo nosso

A afirmativa acima foi proferida por Menem em sua mensagem anual ao congresso argentino, em 1990. O recado é claro: a integração planejada pela Argentina não excluirá nenhum país da região, tampouco aceitará uma integração baseada no interesse unilateral. Dar-se-á com base na América toda, leia-se do Alasca à Patagônia.

Do lado brasileiro, desde o início da década de 1990, os discursos das autoridades começam a focar na integração sul-americana, em detrimento da integração das Américas ou da integração latino-americana. O conceito de América do Sul passa por uma redefinição por parte da diplomacia brasileira ao longo da década de 1990 (SPEKTOR, 2014). Sob o discurso oficial, apontava-se a inviabilidade de uma integração real sem a influência direta da superpotência e que, ao mesmo tempo, lograsse incluir a América Central e o México pós-NAFTA. Para o Itamaraty, “do Panamá para cima” havia influência norte-americana com pouco espaço de autonomia para uma integração com o restante da região. Segundo Amorim, Itamar Franco e Cardoso tinham a concepção de que não é viável tratar a aproximação e a integração com o foco na América Latina, pois os interesses da América Central e do Sul eram claramente divergentes. Para Ricupero (2017), o conceito histórico-cultural de América Latina compreendia países muito heterogêneos - centro-americanos, andinos, caribenhos, mercosulinos - para viabilizar uma integração eficaz. Amorim acrescenta ainda que por mais que não houvesse o NAFTA oficialmente, pois este só se concretiza em 1994, os acordos para sua criação já estavam sendo iniciados desde os anos anteriores, algo que estava sendo acompanhado de perto pelo Itamaraty (informação oral)⁸⁹.

⁸⁸ Informação oral de Marcos Castrioto de Azambuja, obtida em entrevista no Rio de Janeiro, em 13 de março de 2018.

⁸⁹ Entrevista concedida por Celso Amorim em 07 de março de 2018, no Rio de Janeiro.

Frente à atração refletida em importantes parceiros comerciais sul-americanos do Brasil diante das iniciativas da ALCA e NAFTA, especialmente, por parte do governo Menem, o Brasil lança a proposta da área de livre comércio da América do sul (ALCSA) em 1993. A iniciativa marca a institucionalização da América do Sul como expressão geográfica por parte do Itamaraty. O bloco funcionaria como uma complementação do próprio Mercosul para toda a região no âmbito da estratégia de *building blocks*. No entanto, as dificuldades encontradas no processo de negociação do bloco sul-americano enfraquece a iniciativa, de modo que a integração da região retorna à agenda a partir dos anos 2000 (MONIZ BANDEIRA, 2003).

Entre a iniciativa da ALCSA e os anos 2000, a consolidação da ideia de América do Sul no governo brasileiro é esclarecida por Spektor (2014) a partir do resultado de uma série de entrevistas com autoridades políticas brasileiras. O resultado mostrou que, indo além da narrativa oficial do Itamaraty de excluir a América Central devido à proximidade com os EUA, o fator econômico teve influência. Cardoso, na qualidade de Presidente em exercício, é convencido por Pedro Malan, Ministro da Economia, e Rubens Barbosa, Embaixador do Brasil nos EUA, de que a ideia de América Latina carregava uma imagem negativa frente a investidores internacionais, pois era relacionada à hiperinflação e irresponsabilidade fiscal (SPEKTOR, 2014). Era necessário, portanto, desprender o Brasil dessa ideia negativa no âmbito econômico-financeiro e formar um novo conceito de América do Sul como “entidade estratégica” (LAMPREIA, 2008, CPDOC). A região passa a ser entendida como esfera natural de influência do Brasil, ou, nas palavras de FHC “nosso espaço histórico-geográfico” (CARDOSO, 1997, p.04). Para Lafer (2001), a América Latina é a nossa circunstância e a América do Sul precisava ser convertida de espaço em projeto; sob a perspectiva da diplomacia argentina, estava muito clara a interpretação desse posicionamento como um projeto de poder brasileiro sobre a região.

Na prática política, os exemplos da liderança brasileira são inéditos: configura-se a primeira reunião de chefes de governo sul-americanos da história em agosto de 2000, convocada por FHC, em Brasília (SPEKTOR, 2014). O primeiro encontro de chefes da América do Sul ocorre no quadro da comemoração dos 500 anos do país. Todas as reuniões de cúpula das Américas anteriormente eram pan-americanas ou latino-americanas, o que dá a FHC o pioneirismo da instrumentalização do diálogo político da região. Adicionalmente, é lançada a Iniciativa para a Integração de Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA) no mesmo ano, sob a ambição da integração física do espaço sul-americano. Somado a isso, para Spektor (2014), a estratégia de FHC no entorno regional representava a transformação da América do

Sul em “espaço geopolítico privilegiado para a internacionalização do capitalismo brasileiro” (SPEKTOR, 2014, p. 207).

Com maior espaço de manobra e capacidade de exercer influência em uma área menor e mais próxima geograficamente, a região serviria como instrumento para três objetivos específicos da diplomacia brasileira: i) uso da estratégia de unidade coletiva como instrumento de aumento da autonomia do Brasil; ii) formação de uma plataforma de lançamento da estratégia de ator global; iii) consolidação de sua área de influência direta para o exercício da liderança regional (SPEKTOR; 2014). Para o Brasil, a integração sul-americana era uma forma de ocupar um espaço que poderia ser ocupado pelos EUA.

Do lado argentino, a tradição histórica de se pensar em integração latino-americana recebeu a proposta com certa desconfiança, enxergando no Brasil uma postura estratégica de limitação do espaço regional (RUSSELL, 2010, p.281). Ao longo dos governos Menem e De la Rúa, a Argentina segue utilizando o conceito de América Latina em detrimento de América do Sul, especialmente por parte da diplomacia que enxergava a ideia de integração sul-americana como uma espécie de obsessão do Itamaraty (informação oral⁹⁰).

Ironicamente, são as esquerdas latino-americanas que originaram a instrumentalização do conceito de América Latina, mas com base na visão Norte-Sul. É importante lembrar que a consolidação do conceito de América Latina perpassa a Comunidade Econômica para a América Latina (CEPAL), quando Raúl Prebisch lança mão do espaço geográfico como ferramenta de identidade com base na variável econômica, tornando-se um termo de consenso e uso corrente em toda a região (GAVIÃO, 2018). Para Malamud (2011), Roberto Russell (informação oral, 2017) e Francisco Corigliano (informação oral, 2017), com a substituição do conceito de América Latina, o Brasil logra não somente descartar a região de maior influência direta dos EUA: América Central e Caribe, mas também excluir um ator que poderia competir com o Brasil em termos de protagonismo, o México (informação oral)⁹¹.

Após toda essa explanação, ao retornar para o discurso de Menem ao Congresso no início da seção, é possível realizar uma releitura. A integração buscada pela Argentina não é unilateral, exclusiva ou excludente, uma vez que esta última é o tipo de integração que a Argentina reluta em aceitar por parte do Brasil.

⁹⁰ Informação oral de Fernando Petrella, obtida em entrevista em Buenos Aires, em 09 de outubro de 2017.

⁹¹ Informação oral obtida em reunião privada com Francisco Corigliano, em 10 de outubro de 2017, na *Universidad Torcuato di Tella* (UTDT), em Buenos Aires.

O alto grau de desconforto com a ideia de liderança regional brasileira e sul-americanização da política externa do Itamaraty ainda era agravado pelos discursos de sustentação da grandeza natural do Brasil e de suas credenciais para um papel protagonista nas relações exteriores, e.g., Fonseca Jr. (1998), Lampreia (1995; 1999), Lafer (2001). Os discursos de autoridades brasileiras estão recheados de conceitos como “grande país”, “participação protagônica”, “ator global”:

Somos um **grande país**, com tradição de crescimento e uma longa história de participação, muitas vezes **protagônica**, na construção da convivência internacional e regional. [...] Somos uma ‘mercador global’ e um ‘**ator global**’, mas essas qualidades não devem induzir-nos à inércia, nem tolher-nos a criatividade, porque há espaços a ocupar. (LAMPREIA, 1995 apud LAMPREIA, 1999, p. 32 e 33)⁹²

O governo de Itamar Franco (1993-1994) relança a ideia de Brasil como potência emergente (BERNAL-MEZA, 1999, p.43) e FHC aprofunda a busca de reconhecimento internacional do Brasil como potência média (ibidem). O ativismo brasileiro em foros multilaterais fazia parte da “autonomia pela integração” de Lampreia (1998) e corrobora a imagem do Brasil como ator global. A busca da posição de protagonista mundial aparece de forma clara, pela primeira vez, na gestão Itamar Franco, quando FHC na posição de chanceler defende em 1993 que o Brasil conquistava cada vez mais credenciais para se tornar um *global player*, em referência ao maior percentual de votos para o mandato temporário de 1993-1994 no CSNU⁹³ (ZIEMATH, 2016).

Apesar das assimetrias na relação com os Estados Unidos, o Brasil queria ser visto como um igual pelo Primeiro Mundo, como um país capaz de assumir mais responsabilidades na política internacional e com melhores credenciais para essas demandas:

A visita oficial aos Estados Unidos é exemplar do sentido de renovação e abertura da nossa diplomacia. Levamos ao nosso principal parceiro econômico individual a palavra de um Brasil mais confiante, amadurecido, que chega na condição de parceiro em busca de oportunidades, com **melhores credenciais**, sem pedidos a fazer, com disposição de **assumir suas responsabilidades**. (LAMPREIA, 1995 apud LAMPREIA, 1999, p. 49)⁹⁴

⁹² Discurso do Embaixador Luiz Felipe Lampreia por ocasião de sua posse como Ministro de Estado das Relações Exteriores, no Palácio Itamaraty, em 02 de janeiro de 1995.

⁹³ 97,1% de votos (ZIEMATH, 2016, p. 75).

⁹⁴ Discurso por ocasião da cerimônia de formatura da turma Antônio Carlos Jobim do Instituto Rio Branco, Os objetivos principais da estratégia de integração para o Brasil são resumidas por Cervo (2002) como a expansão dos interesses comerciais e empresariais brasileiros sobre a região, elevação do desempenho da sua economia e a autonomia do espaço regional frente aos EUA (CERVO, 2002, p. 27).

Como visto na seção anterior, a maior fonte de desconforto para a chancelaria argentina era o discurso de liderança utilizado pelo Brasil. Quando questionados se o Itamaraty tomava algum tipo de cuidado em torno da sua forma de se expressar para não gerar esse incômodo na relação com os países vizinhos, os entrevistados brasileiros demonstraram baixo grau de sensibilidade sobre a questão. Para Seixas Corrêa (informação oral, 2017) é natural que haja desconfortos e o comportamento do Brasil não pode ser pautado pelo receio de incomodar os vizinhos. Para Amorim (informação oral, 2017), liderança é uma palavra que sempre pesou, mas que é resultado do “peso de ser um país imenso” e lembrou que é inclusive expressado por outros países. Amorim destacou a frase dita por Nixon a Médici e relembra por Reagan em discurso no Itamaraty em 1982: “para onde se inclinar o Brasil, vai se inclinar a América Latina”⁹⁵. Para Amorim, os diplomatas brasileiros sempre evitaram o termo – “não vai encontrar em discurso de nenhum chanceler ou Embaixador, mas pode ter escapado em alguma reunião” (informação oral).

2.7 Conclusão

Um novo contexto econômico internacional assim como novos modelos de desenvolvimento no âmbito doméstico incentivaram uma relação de cooperação entre Brasil e Argentina nos anos 1990. Questões conjunturais como aumento do distanciamento tecnológico entre centro e periferia, divisão da economia mundial em blocos regionais e maior interdependência financeira entre os países funcionaram como elementos que motivavam os dois países a “sustentar-se mutuamente” (PARADISO, 2005, p. 279). A década de 1990, foi marcada por altos e baixos na relação com o Brasil, o qual manteve lugar destacado na política exterior de Menem, mas de menor importância relativa que os EUA (PARADISO, 2005, p. 279).

A Argentina percebe o Brasil sob a lente da parceria desde o governo Alfonsín, tendo sido iniciativa da própria Argentina a aproximação com o vizinho. Dessa forma, os anos 1990 constituíram uma relação em que Brasil e Argentina foram de aliados a sócios, assinando, inclusive, declaração que transforma as relações bilaterais em relações estratégicas no ano de 1997 (ITAMARATY, 1997, p.58). Contudo, menos por uma questão de confiança recíproca e mais por uma questão de conveniência e interesses convergentes.

⁹⁵ Fonte: <http://m.memorialdademocracia.com.br/card/o-cowboy-visita-o-general-cavaleiro>

Foi constatado o predomínio de uma imagem positiva do Brasil dentre os mais diversos atores domésticos argentinos, incluindo a sociedade civil. Contudo a ênfase nessa imagem mais otimista é menor dentro da chancelaria, na qual pesam questões de autonomia e soberania que dão maior espaço à memória de rivalidades históricas e disputas presentes com o vizinho.

São diversos, mas ao mesmo tempo pontuais, os fatores de desentendimentos da Argentina com o Brasil no período: divergências no tipo de integração comercial com a América do Norte, reação negativa do Brasil em relação ao status argentino de aliado extra-OTAN, desvalorização do Real em 1999, pleito brasileiro por cadeira permanente no Conselho de Segurança e divergências no campo da Defesa e Segurança no nível da política internacional, para citar alguns.

Em linhas gerais, há resquícios de hostilidades localizados nas correntes heterodoxa e ortodoxa argentinas, especialmente, dentro da chancelaria, por parte de diplomatas de carreira das gerações mais antigas. No entanto, resta saber se as rivalidades localizadas são anedóticas ou se tem influência na implementação da estratégia de inserção internacional do país. Uma questão tangencial mas que surge à tona em relação à contribuição prática da pesquisa é compreender até que ponto o Brasil se preocupa com a percepção de rivalidade por parte da Argentina? Isto é, há preocupação dentro do Itamaraty em não colocar o Brasil como líder da região da América do Sul? É colocada na equação a questão do eventual desconforto argentino quando o Brasil solicitou novamente nos anos 1990 uma cadeira permanente ao CSNU e manteve discurso de liderança na América do Sul?

3 BRASIL: UMA VARIÁVEL DE PESO NA POLÍTICA EXTERNA ARGENTINA PARA OS EUA?

3.1 Introdução

O presente capítulo tem por objetivo identificar as influências da percepção argentina sobre o Brasil na definição da sua estratégia de política externa junto aos Estados Unidos. Em outras palavras, busca-se, por fim, verificar a hipótese de que o “fator-Brasil” teve influência em um alinhamento argentino carnal com os Estados Unidos. Com o fim de atribuir maior enfoque prático à verificação da hipótese foram destacados dois episódios ilustrativos das principais divergências político-diplomáticas entre Brasil e Argentina dentro do marco temporal: i) obtenção do status de aliado especial extra-OTAN por parte da Argentina, em 1997, com consequente reação negativa por parte do Brasil; ii) oposição da Argentina ao pleito brasileiro por uma cadeira permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, tema caro à diplomacia brasileira e que também suscitou reações negativas das autoridades argentinas.

Sendo assim, este capítulo focará no período de 1997 a 1999 quando as relações bilaterais entre Brasil e Argentina sofreram uma espécie de retração com o aumento das desconfianças. Para o Embaixador da Argentina no Brasil, Herrera Vegas, o ano de 1999 foi o mais difícil das relações bilaterais com a desvalorização do Real seguida de emissão da resolução 911 por parte da Argentina⁹⁶ (La Nación, 2000)⁹⁷. A partir de 1999, o próprio Mercosul perde a sua dinâmica devido ao esgotamento do modelo de comércio praticado somado às ondas protecionistas decorrentes da crise cambial brasileira.

No entanto, considerando a política exterior passível de ser abordada por três dimensões analíticas principais - a saber, político-diplomática, econômico-comercial e estratégico-militar - a área de concentração analisada aqui será a dimensão político-diplomática. Esta última auxiliará na verificação da eventual existência de rivalidade da Argentina com o Brasil, uma vez que envolve diretamente as autoridades políticas e diplomáticas presentes no processo de tomada de decisão de política externa. Desse modo, não será objetivo do capítulo três contemplar divergências ou disputas em outras dimensões, tais como a desvalorização da

⁹⁶ A resolução 911 foi uma medida protecionista comercial do governo argentino, como resposta ao barateamento das exportações brasileiras após a brusca desvalorização do Real, permitindo a imposição de salvaguardas contra qualquer produto do Mercosul.

⁹⁷ <http://www.lanacion.com.ar/4434-herrera-vegas-se-despide-de-brasil>. Em 07 de fevereiro de 2000.

moeda brasileira em 1999 ou a adoção de medidas protecionistas, correspondentes ao âmbito comercial, por exemplo.

3.2 Argentina como aliada especial extra-OTAN: Aliada contra quem?

A presente seção tem por inspiração a indagação irônica de Cardoso, presidente brasileiro à época, ao tomar conhecimento do status recebido pela Argentina como aliada especial dos EUA extra-OTAN, em agosto de 1997: “aliados contra quem?”⁹⁸, criticando a aliança simbólica entre os dois países.

O flerte da Casa Rosada com a maior aliança militar existente no pós-Guerra Fria tem início no primeiro mandato de Menem, em 1992, com o discurso de Guido di Tella no Conselho de Representantes Permanentes do Atlântico Norte, em Bruxelas⁹⁹. O objetivo primário era negociar a entrada da Argentina na OTAN como membro associado. A partir de então os diplomatas argentinos começaram a trabalhar pela iniciativa (REFICCO, 1998). Somente no segundo mandato de Menem a negociação da condição, não mais de aliado pleno, mas de aliado extra-OTAN, é retomada na viagem de Menem aos EUA em 1996, ocasião em que o presidente formaliza a solicitação argentina diante de Bill Clinton (CORTES, 2003, p. 15). Em sequência, o anúncio de que os EUA forneceria o status à Argentina ocorre extraoficialmente a partir da Secretária de Estado, Madeleine Albright, e, oficialmente, com a visita de Bill Clinton à Argentina, em outubro de 1997 (La Nación, 1997b)¹⁰⁰.

Dessa forma, com a chegada de Clinton a Buenos Aires, o país recebe oficialmente o status de aliado especial extra-OTAN dos Estados Unidos. Na ocasião, sob o discurso de Clinton e sua delegação, os EUA estariam reconhecendo o esforço argentino ao identificar que a relação passava por um momento excepcional, no qual destacava a “aliança de valores” entre os dois países (La Nación, 1997c)¹⁰¹, além de reconhecer as participações militares da Argentina na segurança internacional - envio de navios militares para a Guerra do Golfo, envio de soldados para a ocupação militar do Haiti e para as forças de paz do Kosovo, além da missão da OTAN na Bósnia. No entanto, para especialistas, como Norden e Russell (2002), os EUA

⁹⁸ Ver “FHC ironiza acordo entre Argentina e EUA”. Em 23 de agosto de 1997: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc230824.htm>

⁹⁹ <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft10079901.htm>. Em 10 de julho de 1999.

¹⁰⁰ <http://www.lanacion.com.ar/76481-elogios-de-clinton-hacia-la-economia-argentina>. Em 09 de setembro de 1997.

¹⁰¹ <http://www.lanacion.com.ar/79070-lo-que-deja-la-visita-de-clinton>. Em 19 de outubro de 1997.

recompensaram a Argentina com o status de *major non nato ally*, mais por sua lealdade demonstrada aos EUA do que pelo seu papel no sistema internacional de segurança (NORDEN; RUSSELL; 2002, p.89).

A notícia chega ao Brasil em uma reunião em Itaipava entre diplomatas brasileiros e argentinos com a presença dos dois chanceleres. O encontro, em agosto de 1997, tinha como objetivo a montagem de um mecanismo de consulta e coordenação dos dois países em matéria de defesa e segurança internacional. No entanto, Guido di Tella recebe um telefonema de Sandy Berger, assessor de segurança nacional dos EUA, e comunica aos diplomatas brasileiros do novo status recebido por Washington (depoimento oral)¹⁰². Segundo Botafogo Gonçalves, o ambiente transformou-se de um encontro amistoso e cordial em uma grande situação de desconforto entre as duas chancelarias.

É imperativo destacar que o status de aliado especial tem muito mais relação com o alinhamento aos Estados Unidos do que com um vínculo com a OTAN, propriamente dito. Segundo Madeleine Albright, esta é uma categoria que reconhece uma relação política especial com os Estados Unidos (SPEKTOR, 2014). No entanto, apesar da aliança representar um diálogo estreito com Washington, ela não implica em nenhum compromisso, em matéria de segurança por nenhuma das partes (*Ibidem*). À época eram também aliados especiais extra-OTAN: Austrália, Coreia do Sul, Egito, Japão, Israel, Jordânia, e Nova Zelândia. Portanto, países cujas regiões implicavam questões de segurança muito mais prementes para os EUA do que a Argentina. Em resumo, o status de *major non nato ally* possui pouco valor substantivo, mas grande valor simbólico, uma vez que o país era o oitavo a receber esse status no mundo e o primeiro no continente americano. Na prática, a posição lhe dava apenas acesso a equipamento militar excedente e participação em exercícios militares compartilhados (NORDEN; RUSSELL, 2002, p. 88), pouco excedendo o plano da retórica (PICAZO, 2004, p.30).

Picazo (2004) destacava a possibilidade de um interesse estratégico subjacente dos EUA na aliança com a Argentina. Tal interesse, simbolizado pelo status de aliado especial extra-OTAN, representava a compensação do poder ascendente do Brasil, segundo o autor. Conforme visto na seção 2.2, para Huntington (1999), o novo status fornecido à Argentina representava a estratégia americana em melhorar as relações com a potência regional secundária, contrabalançando a emergência do Brasil (HUNTINGTON, 1999, p.47)¹⁰³. Para

¹⁰² Depoimento oral de Botafogo Gonçalves, confirmado por Lampreia (2008).

¹⁰³ A análise das reais intenções de Washington em relação à América do Sul no convite à Argentina para ser aliada especial extra-OTAN dos EUA é material para outra pesquisa.

Picazo (2004), a aliança representava um contrapeso ao Brasil na região sul-americana para os interesses estadunidenses. Em um contexto de pretensões de liderança regional do Brasil e de discursos de Brasil como *global player*, o estreitamento de laços políticos com a Argentina funcionaria como contrapeso, segundo essa perspectiva.

Na mesma linha de Huntington (1999), o ex-presidente, e à época senador da República, José Sarney, um dos principais participantes do desenho da integração e cooperação Brasil-Argentina, atribuiu à administração Clinton a intenção de introduzir uma fratura no Mercosul: “*la intención de introducir una cuña en el emergente bloque económico y político del MERCOSUR*” em discurso no Senado brasileiro (La Nación, 1997b). Adicionalmente, acusou a Argentina de ser instrumento de uma estratégia norte-americana para dividir os países mercosulinos (La Nación, 1997b)¹⁰⁴ e apontou Menem como “instrumento de divisão do continente” (Folha de SP, 1997a)¹⁰⁵.

A reação negativa não veio somente do Brasil, mas também do Chile, o Presidente Eduardo Frei (1994-2000), criticou a atitude norte-americana alegando que traria desequilíbrio regional. Russell (1994) já afirmava que um dos custos do alinhamento argentino aos Estados Unidos era a geração de desconfianças e receios por parte dos países latino-americanos.

Por outro lado, as críticas do Presidente Cardoso não foram tão explícitas como a de Frei ou Sarney. Ao contrário, as imprensas brasileira e argentina (La Nación, 1997b; Folha de SP, 1997a) apontavam que o presidente brasileiro buscava sempre minimizar o impacto prático do status. Em relato à Folha de São Paulo, FHC afirma que não teme conspirações por parte dos EUA e acrescenta “nós, brasileiros, não temos uma preocupação doentia com o que pensam os Estados Unidos” (Folha de SP, 1997a)¹⁰⁶, em uma crítica clara ao *modus operandi* do governo Menem. Em termos político-diplomáticos, a indiferença transmitida pela presidência brasileira detinha muito mais representatividade nas relações exteriores do que um discurso mais inflamado de um parlamentarista, mesmo na qualidade de ex-presidente, como o Sarney. Ao menos, foi dessa forma que os EUA e Argentina escolheram interpretar.

Em resposta, a partir do Secretário adjunto para Assuntos Interamericanos do Departamento de Estado, Jeffrey Davidow, o governo dos EUA “desmentiu categoricamente que estivesse buscando fricções entre Argentina, Brasil e Chile” (La Nación, 1997b)¹⁰⁷. A

¹⁰⁴ <https://www.lanacion.com.ar/76481-elogios-de-clinton-hacia-la-economia-argentina>. Em 9 set.1997.

¹⁰⁵ <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc230824.htm>. Em 23 de agosto de 1997.

¹⁰⁶ <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc230824.htm>. Em 23 de agosto de 1997.

¹⁰⁷ <https://www.lanacion.com.ar/76481-elogios-de-clinton-hacia-la-economia-argentina>. Em 09 set. 1997

primeira reação da parte dos EUA foi a de que as consequências foram inesperadas e de que a ideia de existência de um plano deliberado norte-americano para dividir a região faria parte de uma “visão velha e estereotipada” (La Nación, 1997b). Na tentativa de reduzir o mal-estar na região, Washington declarou que o status é meramente simbólico e que Brasil e Chile poderiam ser nomeados como aliados extra-OTAN se assim almejassem. O porta-voz do Departamento de Estado, James Rubin, respondeu às acusações de Sarney que os EUA têm boas relações com os dois países e que o status de "aliada militar íntima" dado à Argentina se devia ao reconhecimento de sua "boa cidadania mundial"¹⁰⁸.

Contudo, em julho de 1999, por sugestão do Secretário de Planejamento Estratégico, Jorge Castro, a Argentina solicita formalmente a entrada da Argentina à organização na qualidade de membro associado ou de “categoria similar a se estabelecer” (Folha de SP, 1999)¹⁰⁹. A solicitação ocorreu a partir de carta direcionada ao Presidente Bill Clinton e ao Secretário-Geral da Otan, Javier Solana, enviada por Menem, em seu último ano de governo (COLACRAI, 2004, p. 19). Em resposta, o Itamaraty, por meio de comunicado oficial, critica não ter sido consultado pelo governo argentino e acrescenta que o eventual aceite “introduziria elementos estranhos ao contexto de segurança regional sul-americana”¹¹⁰. A percepção brasileira era de que a Argentina buscava exercer unilateralmente a responsabilidade da segurança regional na qualidade de aliado especial dos EUA (CORTES, 2003, p.15). Para Rapoport e Madrid (2011), a incorporação da Argentina como aliado extra-OTAN levou o governo argentino a considerar o Brasil como um aliado econômico e não como aliado estratégico. Tal separação já vinha sendo feita antes de 1997, na verdade, mas é possível dizer que a obtenção do status consolidou essa separação, na qual o alinhamento argentino com o Brasil se dava no campo econômico-comercial e o alinhamento com os EUA se dava no campo da defesa e segurança.

Nesse período, em um gesto de rejeição simbólica, o Brasil desaconselha a visita do Presidente Menem a Brasília em julho de 1999, a partir de uma coletiva de imprensa no Palácio do Planalto¹¹¹. A justificativa era de efeito prático: o descontentamento brasileiro com a resolução 911. No entanto, a leitura da imprensa argentina era a de que o descontentamento

¹⁰⁸ <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc230824.htm>. Em 23 de agosto de 1997.

¹⁰⁹ <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft09079901.htm>. Em 09 de julho de 1999.

¹¹⁰ <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft10079901.htm>

¹¹¹ https://www.clarin.com/economia/brasil-insiste-desaconsejar-visita-carlosmenem_0_S1QFb6e0tl.html

original vinha do pedido de Menem de entrada na OTAN como membro associado – vide a reportagem do Clarín de 29 de julho de 1999¹¹².

Como resultado lógico, os EUA negaram a entrada da Argentina como membro associado da OTAN. Ironicamente, a resposta negativa ao pleito chega às autoridades diplomáticas argentinas em telefonema recebido em Brasília diante de diplomatas brasileiros (informação oral). Segundo Botafogo Gonçalves, quando estavam presentes em uma das salas de reuniões do Itamaraty, um assessor de Guido di Tella o evoca para fora da sala para um telefonema. Ao retornar à sala de reunião, o chanceler argentino relata em primeira mão aos diplomatas brasileiros que o pedido argentino foi rechaçado pelos EUA, com a justificativa evidente de que a Argentina se encontra no Atlântico Sul, não atendendo ao requisito básico de pertencer ao Atlântico Norte (informação oral). Formou-se, portanto, de um obstáculo geográfico um obstáculo jurídico, já que a organização não acolhia países de fora do seu hemisfério.

Para Amorim, a questão do status extra-OTAN não tinha importância para o Itamaraty, mas se a Argentina entrasse na OTAN como membro efetivo de fato “seria um problema” (informação oral). Para o Chefe da Divisão de Assuntos internacionais da Escola Superior de Guerra (ESG), Manuel Cambeses Júnior, foi surpreendente que a Argentina tenha proposto o seu ingresso na maior aliança militar do mundo sem efetuar consultas diplomáticas prévias aos países sócios do Mercosul¹¹³.

Diferentemente dos demais países com igual status à época, a Argentina não necessitava da proteção do guarda-chuva americano de defesa (REFICCO, 1998). O objetivo da Casa Rosada de entrada na OTAN não se deu por uma questão de ampliação da sua margem de segurança com base na percepção de ameaças, uma vez que a Argentina já não se pensa mais em termos militares. Ao contrário, o objetivo se concentrava na inserção do país dentro do Ocidente, integrando-se a partir de uma de suas instituições mais representativas (ibidem). Também para Picazo (2004), a aliança representava mais uma peça na política de alinhamento. O chanceler Di Tella explica que a importância do status baseava-se na demonstração oficial do reconhecimento dos EUA de que a Argentina não era mais a “ovelha negra” do passado, mas que se tornou um país de confiança no sistema internacional.

Ao analisar a declaração do chanceler argentino, destacada abaixo, fica claro que o status extra-OTAN representava para ele, sobretudo, o reconhecimento de que a estratégia de

¹¹² https://www.clarin.com/economia/brasil-insiste-desaconsejar-visita-carlosmenem_0_S1QFb6e0tl.html

¹¹³ <http://www.reservaer.com.br/est-militares/argentina-otan.html> acesso em 21 de março de 2018.

alinhamento da sua gestão logrou o objetivo primário de apagar a imagem de Estado pária e construir a imagem de ator de confiança¹¹⁴.

Nosotros queremos pertenecer al Club de Occidente. Yo quiero tener una relación cordial con los Estados Unidos y no queremos un amor platónico. Nosotros queremos un amor carnal con Estados Unidos. Nos interesa, porque podemos sacar un beneficio (Guido Di Tella, Página 12, 1990 apud Reficco, 1998, p. 80)

Essa realidade aponta que, em efeitos práticos, as motivações do governo argentino obedecem mais uma vez à prioridade do enfoque econômico, já que o aumento da confiança era percebido como sinônimo de aumento de investimentos. O fragmento acima, datado do primeiro ano da gestão do chanceler, foi o responsável original pela caracterização pública das “relações carnis”, figurando o esforço de Guido di Tella de tornar pública a nova orientação de política externa da sua gestão. O desejo de pertencimento ao “Clube do Ocidente” levou a uma série de ações da Argentina de acercamento aos EUA a qualquer custo. Fazem parte desta lógica o esforço de nomeação como aliado extra-OTAN e o próprio pleito de entrada como membro associado. Este último é comparável, de certa forma, ao interesse em entrar na Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O objetivo em ambos os casos é mais simbólico do que prático, na busca de mais um atestado perante o sistema internacional de sua identidade como democracia, economia de mercado e de defesa dos direitos humanos. De fato, as declarações públicas do governo norte-americano destacaram a qualidade de “ator de confiança” nas justificativas para o fornecimento do status, o que demonstra que o esforço foi bem-sucedido dentro dos objetivos traçados pelo governo.

Em conclusão, o empenho argentino de entrada na OTAN é explicado pela busca do governo Menem de aproximação e aceitação do Ocidente e não de uma busca de contrabalançar o poder do Brasil. Na própria visão do Itamaraty, o status de aliado extra-OTAN da Argentina não era percebido como ameaça ou rivalidade. Ao contrário, era encarado com comicidade por parte dos diplomatas à época. Para o Embaixador Botafogo Gonçalves, o episódio foi percebido de maneira jocosa pelo Itamaraty, o que foi confirmado também pelo Ministro Amorim. Para Azambuja, “a Argentina já havia convencido aos EUA de suas intenções, não havia a necessidade de cambalhotas políticas” (informação oral).

3.3 Brasil e o pleito pela cadeira permanente no CSNU: Candidato Natural para quem?

Segundo Russell e Tokatlian (2011), as divergências entre Brasil e Argentina alcançaram seu ponto alto na questão da reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

¹¹⁴ <https://www.lanacion.com.ar/75476-paises-al-borde-de-un-ataque-de-celos>

Desde a extinta Liga das Nações o Brasil aspira a um assento permanente na instância decisória mais poderosa do concerto de países. Com o processo de fim da Guerra Fria, a necessidade de reforma do Conselho tornou-se ainda mais latente. Diante desse cenário, em 1989, o presidente brasileiro José Sarney propõe o alargamento do CSNU sob a defesa do aumento da representação dos países periféricos, em discurso na Assembleia Geral (ARRAES, 2005). Cinco anos depois, o Brasil apresenta formalmente a sua candidatura para a ocupação de um assento permanente na ocasião de abertura da AGNU de 1994 (ibidem).

Ao longo da década de 1990, a aspiração do Brasil sobre a cadeira permanente apresentou fôlego maior no governo de Itamar Franco (1993-1994) e no primeiro mandato de Cardoso (1994-1998), quando o país contava com a presença de Amorim como chanceler e embaixador da Missão Permanente do Brasil junto às Nações Unidas, respectivamente. Celso Amorim era conhecido como um diplomata que alimentava grande apelo pela busca de um assento permanente do Brasil no Conselho. Segundo Lampreia, essa era uma “obsessão de Amorim de maneira muito estridente” (LAMPREIA, 2008, CPDOC). Dito de outra forma, se o próprio chanceler brasileiro do período enxergava dessa maneira, não poderia ser outra a percepção dos diplomatas argentinos. De fato, para Guido di Tella, a defesa de Amorim pelo assento beirava o incômodo: “[Celso Amorim] tem uma obsessão voraz com esse assunto. Isso é um fator de perturbação” (LAMPREIA, 2008, CPDOC).

Ao longo da década de 1990, a Argentina demonstrou forte interesse na participação em assuntos de segurança internacional, chegando a garantir uma cadeira rotativa no CSNU nos biênios de 1994-95 e 1999-2000 (CORIGLIANO, 2003, p.232). A divergência com o Brasil em torno da questão do Conselho de Segurança era um tema caro à Argentina. Prova disso é o fato do tema ter sido alvo de diálogo entre o chanceler argentino Guido di Tella e a Secretária de Estado dos EUA, Madeleine Albright, no qual o chanceler expunha diretamente a oposição argentina por um assento permanente para o Brasil (SPEKTOR, 2014).

A posição da Casa Rosada se manteve historicamente desde a Liga das Nações na oposição da existência de membros mais privilegiados que outros em fóruns multilaterais. Sem mudanças de posição ao longo dos diferentes governos, a Argentina manifestou oposição direta à proposta brasileira de reforma do Conselho, opondo-se sistematicamente a apoiar suas aspirações (RUSSELL, 2010, p.279). Para evitar maiores divergências com o Brasil, o país formulava uma alternativa aos moldes onusianos de criação de uma cadeira rotativa para dois ou três países da América Latina com mandatos rotativos. Segundo essa perspectiva, a reforma deveria se dar a partir da incorporação de novos membros, mas sem um caráter permanente (ibidem, p. 233). No entanto, a sugestão alternativa não fazia sentido para o Itamaraty, para

Celso Amorim, as vagas rotativas por região já existiam sem a necessidade de reforma (informação oral).

Como autoridade que lidou de frente com a oposição argentina, Amorim relata que sentiu “rivalidade forte” no tema do CSNU em Nova Iorque (informação oral). Exemplo disso, é o episódio relatado por ele na ocasião de uma visita de cordialidade à sua contraparte argentina quando assume o posto de Embaixador junto às Nações Unidas. É de praxe que o novo indicado para a posição de Representante da Missão Permanente do Brasil junto à ONU realize uma visita à sua contraparte argentina, e vice-versa, na qualidade de primeiro gesto político quando alocado no novo posto. Nesse contexto, Amorim lembra que, em sua primeira visita ao embaixador argentino junto à ONU - à época, o Embaixador Emilio Cárdenas¹¹⁵ (1992-1996) – surpreendeu-se com o conteúdo objetivo e seco do primeiro recado do diplomata argentino: “*soy contra el ingreso de Brasil en el Consejo de Seguridad*”. Segundo Amorim, um tema que nem ao menos estava na pauta da reunião (informação oral)¹¹⁶.

No discurso brasileiro do ex-chanceler apresentado à Assembleia Geral em 1994, a representação da região e dos países em desenvolvimento era mencionada pelo Brasil como uma das justificativas de legitimidade para a sua candidatura: “a região da América Latina e do Caribe deve estar contemplada em qualquer ampliação do Conselho”. Ainda no mesmo discurso, ao afirmar “somos parte da América Latina e orgulhamo-nos de estarmos inseridos em sua longa história de paz” (AMORIM, 1994 apud SEIXAS CORRÊA, 2007)¹¹⁷, Amorim destacava também as credenciais pacíficas da região, posicionando o Brasil indiretamente como representante dessa parte do mundo. Quando questionado sobre a posição argentina de não se sentir representada pelo Brasil, Amorim explica “o Brasil se coloca como representante como força de expressão; na prática, os países não representam as suas regiões dentro do Conselho” (informação oral).

Em 1995, Strobe Talbott, adjunto do Departamento de Estado, ponderou que os EUA referendariam o pleito brasileiro se o Brasil obtivesse o apoio da comunidade latino-americana (ARRAES, 2005). No entanto, a Argentina seguia firme em defesa da rotatividade da cadeira no continente, o que demonstrava a falta de consenso entre os dois vizinhos e, adicionalmente,

¹¹⁵ Embaixador Argentino junto à ONU entre 1992 e 1996.

¹¹⁶ Entrevista concedida por Celso Amorim em 07 de março de 2018, no Rio de Janeiro.

¹¹⁷ Fonte: Discurso do Ministro Celso Amorim por ocasião da XLIX Sessão Ordinária da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas 1994. In: SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de (organizador). O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

do México, que também seguia sua tradição histórica de oposição a um eventual assento permanente para o Brasil¹¹⁸.

Por fim, no ano seguinte, ocorreu um esvaziamento do tema da reforma do Conselho, tanto na ONU quanto no Brasil, que, por sua vez, diminuiu o perfil dado à região na candidatura devido à oposição argentina (ARRAES, 2005). Lampreia, inclusive, realiza um discurso na AGNU de 1996, no qual afirma que o assento permanente não era uma prioridade brasileira (ibidem). Em linhas gerais, o próprio Lampreia não era tão enfático em relação à questão do assento permanente, ponderando as responsabilidades adicionais que a posição traria para o Brasil, inclusive, em termos financeiros, vide seu artigo na Folha de São Paulo de 31 de agosto de 1997¹¹⁹:

[...] é necessário um debate amplo sobre as responsabilidades concretas que nos incumbiriam como membro permanente, já que, além do ônus financeiro -que poderia chegar a US\$ 80 milhões anuais-, essa condição implica não a obrigatoriedade, mas a disposição de participar mais ativamente em operações de paz e o imperativo de termos preparo e disponibilidade militar para fazê-lo de forma ágil. (LAMPREIA, Folha de São Paulo, 1997c)

Em depoimento oral, Lampreia ainda explica que desde antes da posse de Cardoso em 1995, o presidente e ele concordaram que o tema do Conselho de Segurança “não devia ser uma obsessão brasileira” e que o Mercosul, assim como o relacionamento com os vizinhos e com os EUA eram a prioridade do governo em matéria de política externa (LAMPREIA, 2008, CPDOC). Dessa forma, ao mesmo tempo que reduzia o perfil da candidatura do Brasil, Lampreia solicitava à sua contraparte na Argentina menos alarde na oposição sobre o tema:

Em 1996, porque já tínhamos tido a convicção de que o assunto não iria andar, foi a afirmação que eu fiz ao Guido di Tella de que nós não renunciaríamos a nossas ideias, mas que não transformaríamos isso em uma prioridade muito vocal, muito acentuada da nossa posição e manteríamos um perfil baixo no assunto sempre que a Argentina não procurasse fazer uma campanha antibrasileira também nesse campo. (LAMPREIA, 2008 CPDOC, p.200)

Adicionalmente, o chanceler brasileiro relata que as desavenças entre Brasil e Argentina sobre a reforma do Conselho de Segurança carregavam o efeito de se espalhar para outras áreas e temas, prejudicando eventualmente a relação bilateral como um todo:

O assunto ameaçava repercutir sobre tudo, não é? Porque mesmo que fosse uma brasa dormida, essa questão da rivalidade Brasil-Argentina podia de repente ser insuflada aí por um episódio como esse e virar um caso e um entrave ao progresso em todas as áreas (LAMPREIA, 2008, CPDOC, p.200)

¹¹⁸ É interessante destacar que mesmo uma década depois, em 2005, Argentina e México formam, com outros países, o grupo “Unidos pelo Consenso”, reunindo países que se opõem à introdução de novos membros permanentes no Conselho de Segurança e propõem a criação de dez novas vagas não-permanentes.

¹¹⁹ <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz310808.htm>

No entanto, a trégua termina em 1997, quando a ONU e, por conseguinte, o Itamaraty retomam as discussões sobre a reforma. Menem realiza uma declaração pública criticando a posição brasileira e defendendo que a presença do vizinho na qualidade de membro permanente do Conselho traria “graves desequilíbrios regionais” (La Nación, 1997a¹²⁰). Rebatendo a colocação de Menem, Lampreia escreve um artigo de opinião na Folha de São Paulo mencionando surpresa e desagrado com a posição do presidente argentino:

“A reforma do conselho não é um tema central, estrutural, nas relações entre o Brasil e a Argentina ou para o Mercosul. Nosso interesse principal na questão foi resguardado: não queremos que o assunto afete adversamente as relações com a Argentina nem a coesão do Mercosul. Não queremos que se instrumentalizem esse e outros temas para criar a cizânia entre parceiros especiais, nem para introduzir falsos elementos de barganha que jamais aceitaríamos.” (LAMPREIA, 1997, Artigo de Opinião na Folha de São Paulo)¹²¹

O artigo, datado de 31 de agosto de 1997, é escrito poucas semanas após o incômodo episódio da reunião de Itaipava. Diante do breve estremecimento das relações entre as diplomacias brasileira e argentina devido ao novo status de aliado extra-OTAN por parte do vizinho platino, o Brasil levanta o tom do discurso no tema do Conselho na relação de divergência com a Argentina. No mês seguinte, em setembro de 1997, em discurso na Assembleia Geral, Lampreia rechaça a proposta argentina de rodízio e relança o tema da candidatura do Brasil, afirmando que o país seria um candidato natural para uma eventual cadeira (LAMPREIA, 1997 apud SEIXAS CORRÊA org. 2007). A reação incisiva de Lampreia (1997) tira da margem de discussão da Argentina a questão da reforma do CSNU, alegando não ser tema de interesse bilateral ou regional. Na ocasião da reunião de Itaipava Lampreia explica que “Guido” e ele conversaram muito sobre as posições em relação à reforma do CSNU e estava claro que havia uma forte cisão entre os dois países (LAMPREIA, CPDOC, 2008)¹²².

Em Buenos Aires, a repercussão do pleito brasileiro pela cadeira permanente foi muito negativa, segundo Marcos de Azambuja (informação oral), Embaixador brasileiro em Buenos Aires no período. Nesse quadro, a Argentina foi a responsável pela oposição mais forte à uma vaga permanente para o Brasil. Segundo as palavras de Lampreia, “o pior problema era a Argentina, especialmente, a chancelaria e, sobretudo, Petrella que detinha uma posição muito forte a esse respeito” (LAMPREIA, CPDOC, 2008). Fernando Petrella era diplomata de carreira

¹²⁰ <https://www.lanacion.com.ar/75476-paises-al-borde-de-un-ataque-de-celos>. Em 24 de agosto de 1997.

¹²¹ <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz310808.htm>. Em 31 de agosto de 1997.

¹²² SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de (organizador). O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

e havia sido indicado para a posição de Representante da Missão Permanente da Argentina junto à ONU entre 1996 e 1999 – um dos postos mais importantes da diplomacia argentina, junto com as embaixadas de Washington e Brasília.

Em 1999, a oposição sustentada por Petrella teve influência direta na confecção do discurso de Menem na AGNU daquele ano. No discurso, o presidente argentino se opõe categoricamente à reforma do Conselho de Segurança no formato que o Brasil defendia, reiterando a posição argentina de que a categoria de membro permanente “não deve ser introduzida em regiões cuja categoria não existe”¹²³. Em entrevista com jornalistas, quando questionados sobre o tom da afirmativa, Guido di Tella comenta que o texto definitivo do discurso teve modificações de última hora redigidas por ele próprio e por Fernando Petrella¹²⁴. A atuação deste último era caracterizada por Lampreia como aquele que adota posturas excessivamente antibrasileiras¹²⁵ (LAMPREIA, 2008). Opinião essa compartilhada por outros diplomatas brasileiros e argentinos, sendo confirmada a partir de depoimentos orais do Embaixador brasileiro Botafogo Gonçalves, do Embaixador argentino Juan Pablo Lohlé e, inclusive, do acadêmico argentino Roberto Russell, segundo os quais Petrella teria reservas em relação ao Brasil¹²⁶.

A questão, portanto, não reside na ausência de apoio oficial da Argentina *per se*, mas na justificativa para tal feita pelo governo Menem: desequilíbrio de poder regional. Isto é, o discurso da Presidência se baseava em questões de política de poder e alteração do equilíbrio regional – o que revela inconsistência com as narrativas dos diplomatas argentinos, dentre eles, o próprio Petrella que sustentava ausência de rivalidades com o Brasil. Quando indagado sobre a existência de algum vestígio de rivalidade na oposição argentina ao pleito brasileiro, Petrella responde que “a oposição argentina é ao sistema atual do Conselho de Segurança e não ao Brasil, não havendo motivos para a Argentina alimentar qualquer rivalidade regional com seu vizinho lusófono (depoimento oral). Adicionalmente, Petrella comparou o Brasil com os

¹²³ “no debe introducirse en las regiones en las que [la categoria] no existe”. Fonte: <http://www.lanacion.com.ar/154430-en-la-onu-menem-volvio-a-desafiar-a-brasil>

¹²⁴ “no debe introducirse en las regiones en las que [la categoria] no existe”. Fonte: <http://www.lanacion.com.ar/154430-en-la-onu-menem-volvio-a-desafiar-a-brasil>

¹²⁵ Em entrevista com Celso Amorim, quando questionado sobre o fato de Lampreia chamar Petrella de antibrasileiro, Amorim rebate: “Lampreia não tinha papas na língua”.

¹²⁶ Informação oral de Botafogo Gonçalves, Juan Pablo Lohlé e Roberto Russell, obtidas em entrevistas no Rio de Janeiro e Buenos Aires.

demais membros do G-4¹²⁷, explicando que a oposição recebida por Índia, Japão e Alemanha, sustentada por Paquistão, China e França, respectivamente, em relação aos interesses de uma cadeira permanente correspondem a rivalidades regionais históricas e geopolíticas que não existem entre Brasil e Argentina. O diplomata argentino adiciona ainda que “o Brasil construiu um complexo de culpa na Argentina por não termos apoiado o seu pleito” (depoimento oral).

Apesar da oposição assertiva de Petrella, a reação dos argentinos à reforma do CSNU aos moldes brasileiros não era consensual. Havia críticas por parte da oposição argentina que defendia a priorização da parceria com o Brasil em detrimento de um discurso de oposição. Escudé (1998), por exemplo, na contramão da versão oficial da diplomacia argentina defendia que o país apoiasse o pleito brasileiro. Em uma perspectiva pragmática, explica que, uma vez que a Argentina não tem a influência necessária para adquirir um assento próprio para si, faria sentido apoiar o vizinho na empreitada:

Resulta imperativo que Argentina apoye a Brasil en esta y otras cuestiones similares. [...] Argentina no puede competir por ese asiento en el Consejo. Si no apoya a Brasil respecto de temas en los que Estados Unidos están dispuestos a apoyarlo, ¿de qué le vale a Brasil la alianza con Argentina? (ESCUDE, 1998, p.76)

Privadamente, Escudé (depoimento oral, 2017) confessa que as chances de o Brasil lograr o assento são tão ínfimas que a Argentina teria muito mais a ganhar se o apoiasse em detrimento de uma oposição ao pleito brasileiro.

Entre a posição assertiva de oposição de Petrella e a posição pragmática de apoio de Escudé, ainda havia aqueles que apoiavam o assento permanente para o Brasil, mas não da forma como estava sendo feita pelo Itamaraty. Nesse meio-termo se posicionam figuras como o vice-chanceler Andrés Cisneros e o jornalista argentino Mariano Grondona. Para Cisneros, as diferenças existentes entre Brasil e Argentina eram mais aparentes que profundas. Segundo ele, a divergência não estava na proposta final, mas na via escolhida pelo Brasil para se chegar a ela (depoimento oral). Na perspectiva de Cisneros, há duas vias para se reivindicar uma posição de membro permanente: a “via oligárquica”, com base em seu peso econômico, político e militar, e a “via democrática”, com base no seu poder de representatividade da região em que está inserido. Isto exposto, Cisneros entende que o Brasil se candidate não pelo seu peso individual, mas por seu peso de representatividade. Para ele, os assentos adicionados com a reforma não deveriam ser permanentes, mas temporários, sendo ratificados pela própria região de tempos em tempos (depoimento oral). Em síntese, Cisneros finaliza:

¹²⁷ Fórum de quatro países que se apoiam mutuamente no pleito por uma cadeira permanente no CSNU.

“si pretende ir porque representa a la región, es la región la que debe enviarlo, y no reclamar la entrada por la puerta democrática, pero esgrimiendo argumentos de la puerta oligárquica: ‘yo tengo mucho PBI, población y territorio para que lo elijan a dedo las grandes potencias y no sus vecinos de la región’ [...]corresponde puntualizar que se trata de un ejemplo de las relaciones que Brasil quiere mantener con sus vecinos: si como hegemón o como líder.” (CISNEROS, 2017, depoimento oral)¹²⁸

Na mesma linha de raciocínio, o jornalista Mariano Grondona, categorizado como pertencente à direita argentina, defende em coluna no *La Nación*¹²⁹, em 1997, o apoio de seu país a uma cadeira permanente do Brasil como um gesto de elegância, maturidade e reconhecimento. Contudo, ele também critica a forma unilateral com a qual o Brasil defendia a reforma, afirmando que não se deve candidatar à porta-voz da América Latina sem ter dialogado antes com a mesma: “ou opera como porta-voz de uma região a qual se sente intimamente ligado ou se isola com a sua pretensão de grandeza como única companhia”¹³⁰. Para Grondona, “ou o Brasil é a cabeça do leão ou o leão” (*La Nación*, 1997a)¹³¹. Isto é, ou se identifica como porta-voz de uma região ascendente ou como potência emergente que avança sozinha como ator global.

Para o teórico argentino Malamud (2011), o Brasil não seria um ator revisionista do sistema internacional, senão reformista, cujo objetivo principal é se inserir no processo decisório (MALAMUD, 2011). Isto é, não necessariamente torná-lo mais democrático para a participação equilibrada comum, mas garantir a sua participação mesmo que o sistema siga excludente.

Para Sorj e Fausto (2011), acadêmicos uruguaio e brasileiro, respectivamente, “o Brasil não consulta os outros países da região em seus movimentos globais” (SORJ; FAUSTO, 2011, p. 31). Colocar-se mesmo que indiretamente, como representante de uma região que não lhe outorgou esse status de representante é problemático. Por mais que o apelo regional não tenha sido insistido ao longo dos demais anos após o discurso de Amorim de 1994 na AGNU, a Argentina demonstrou que, na qualidade de país vizinho, sócio-originário do Mercosul e,

¹²⁸ Tradução livre: “Se pretende ir [candidatar-se] porque representa a região, é a região que deve enviá-lo. E não reclamar sua entrada pela via democrática, mas usando argumentos da via oligárquica, como ‘tenho muito PIB, população e território’, para que lhe escolham a dedo as grandes potências e não seus vizinhos da região - aqueles que supostamente representa’ [...] corresponde pontuar que se trata de um exemplo evidente da natureza das relações que o Brasil quer manter com seus vizinhos: se como hegemom ou como líder (CISNEROS, 2017, depoimento oral).

¹²⁹ <https://www.lanacion.com.ar/75476-paises-al-borde-de-un-ataque-de-celos>. Em 24 de agosto de 1997.

¹³⁰ Tradução livre: “U opera en un mundo como vocero de una región a que se siente intimamente ligado o se ubica en un dorado aislamiento con su pretensión de grandeza como única compañía”.

¹³¹ <https://www.lanacion.com.ar/75476-paises-al-borde-de-un-ataque-de-celos>. Em 24 de agosto de 1997.

ainda, aliado estratégico, gostaria de ser consultada pelo Brasil em movimentos globais como esse.

Para Seixas Corrêa e Amorim, é natural que haja desconforto dos vizinhos em relação às ações brasileiras devido ao tamanho do Brasil. Com base nas respostas dos entrevistados, a pesquisa demonstra baixa sensibilidade dos diplomatas brasileiros com a Argentina no caso da reforma do Conselho de Segurança. Para Botafogo Gonçalves, um dos Embaixadores brasileiros mais reconhecidos pela defesa da integração e cooperação entre Brasil e Argentina, o Brasil tomou uma postura arrogante em relação ao vizinho ao não dialogar sobre o seu pleito por um assento permanente na ONU (informação oral).

No quadro abaixo estão representadas as três posições mais comuns em relação à posição de autoridades argentinas no tema de uma cadeira permanente para o Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas:

Quadro 6 - Posições em relação à posição de autoridades Argentinas

Oposição total	Apoio parcial	Apoio total
Fernando Petrella (diplomata de carreira)	Andrés Cisneros (cientista político, com posição alta na chancelaria)	Carlos Escudé (acadêmico com posição breve e influente na chancelaria)
“Brasil sócio”: enxerga o Brasil horizontalmente, sem divisões de Norte-Sul no entorno regional	“Brasil líder”: reconhece o peso diferente entre os países e enxerga o Brasil como ator relativamente mais poderoso	“Brasil aliado”: não só reconhece, mas alerta para o peso diferente entre os países, enxergando o Brasil como superior, em termos de poder
Oposição total à cadeira permanente do Brasil e ao sistema do CSNU	Apoio à cadeira permanente para o Brasil, mas pela via democrática e não pela via oligárquica	Apoio à cadeira permanente para o Brasil, independente da via
Justificativa: o CSNU deve ser mais democrático, ao invés de incluir mais atores ao seu “clube de elite”	Justificativa: o Brasil deve candidatar-se com o aval dos países da região, garantindo interlocução e representatividade aos seus vizinhos	Justificativa: pragmatismo e apoio ao vizinho em troca de benefícios materiais

Fonte: Elaboração Própria

Analisando a reação crítica argentina sob as lentes do realismo periférico, os princípios teóricos do paradigma, em especial a sua vertente pragmática e de priorização das relações econômico-comerciais, não concordariam com a posição oficial do governo Menem de não apoio. O próprio Domingo Cavallo, ao deixar a pasta do Ministério da Economia e, portanto, se libertar das posições oficiais do governo, relata que apoiava um assento permanente para o Brasil (Folha de SP, 1997b)¹³².

¹³² <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc270803.htm>. Em 27 de agosto de 1997.

No entanto, há que se levar em consideração a ausência de consulta do governo brasileiro ao seu vizinho e parceiro estratégico; postura que, nas esferas diplomáticas, resulta em alto grau de mal-estar. Sendo assim qual a causa real da oposição argentina ao Brasil?

Nas palavras de Guido di Tella, a partir das memórias de Lampreia em conversa privada mantida em 1997, a justificativa para o não apoio ao Brasil eram razões de prestígio:

Olha, nós sabemos que vocês têm essa aspiração e tudo. Agora, a Argentina não tem condições de apoiar o Brasil nisso porque ficaria numa posição subalterna. Possivelmente há de chegar um dia em que a Argentina venha a se tornar um Canadá, uma Suécia, mas hoje ainda é cedo. Se nós nos tornarmos um Canadá ou uma Suécia, nós podemos até vir a apoiar vocês nisso (DI TELLA apud LAMPREIA, CPDOC, 2008)

Algumas questões simbólicas nacionalistas de prestígio perpassam governos de diferentes orientações na Argentina. A questão da reforma do Conselho de Segurança passa por uma questão de prestígio, seja este por não autorizar o vizinho a adquirir uma posição hierarquicamente mais alta no concerto de nações ou por não autorizar a candidatura desse mesmo vizinho sem o aval explícito argentino para a ocupação dessa posição. Há uma diferença central entre as definições dos conceitos de rivalidade e disputa por prestígio que deve ser aqui destacada.

De um lado, a rivalidade pressupõe a concorrência entre pares que competem entre si em torno de um mesmo objetivo. No entanto, não é esse o caso das principais divergências político-diplomáticas entre Brasil e Argentina no período. A Argentina não almejava um assento permanente no Conselho de Segurança, tampouco o Brasil pretendia qualquer tipo de associação à OTAN, seja como membro associado ou aliado especial dos EUA. Por outro lado, a disputa por prestígio pressupõe uma busca por notoriedade e reputação entre os pares, sendo essencialmente simbólica, uma vez que a demanda é por valores e não objetivos de razão prática. Isto é, tanto o assento permanente almejado pelo Brasil quanto a entrada na OTAN almejada pela Argentina faziam parte de símbolos de notoriedade e reputação no cenário internacional. Em conclusão, a rivalidade é essencialmente pragmática, enquanto a disputa por prestígio é essencialmente subjetiva e simbólica e, portanto, usualmente, menos grave, já que não evoca benefícios materiais.

Sendo essa a questão de disputa: por prestígio e não por poder; fica claro como as posições mais assertivas e opositoras se concentram na diplomacia argentina e não em outras posições burocráticas do governo. Exemplo disso pode ser retirado de um dos relatos da experiência prática mencionada no depoimento oral de Celso Amorim: quando embaixador junto à ONU, conheceu uma autoridade argentina – da qual não se lembra o nome - que não era

diplomata de carreira e à época em que se conheceram, não via problema no apoio ao Brasil na questão do assento permanente. No entanto, após indicado a um posto diplomático, essa mesma autoridade passou a defender categoricamente o não apoio (informação oral)¹³³. Tudo indica que essa autoridade tenha sido o Andrés Cisneros, que em depoimento oral para presente pesquisa afirmou apoio ao Brasil a um assento no Conselho e também em discurso no Itamaraty, segundo seu relato pessoal. No entanto, em 1999, quando ainda *Secretario de Relaciones Exteriores y Asuntos Latinoamericanos* do MREC, opõe-se de maneira assertiva ao pleito brasileiro por um assento permanente, alegando desequilíbrio regional:

[...] daría por tierra – sin razón valedera alguna – el delicado equilibrio regional que, en materia de acceso al Consejo de Seguridad, ha existido desde 1945. (CISNEROS, 1999, p. 192)

Somado a isso, a posição de Cavallo, segundo homem mais importante do governo Menem e economista formado no exterior, também é paradigmática. A postura de apoio ao Brasil no tema somente ao deixar o seu posto no governo revela que a disputa com o vizinho não é de razões práticas, senão simbólicas. Isto é, nada indica uma real preocupação de que o Brasil ocupe a posição, mas, simultaneamente, é vedada a possibilidade de apoio quando em uma posição de cargo público.

3.4 Causas do Alinhamento

As divergências político-diplomáticas elencadas neste capítulo demonstraram eminentemente disputas de prestígio, e não de poder: um status de aliado dado pela superpotência do sistema e uma posição dentro da instância decisória mais poderosa do concerto de países. Brasil não aspirava à OTAN, assim como a Argentina não aspirava à uma cadeira permanente no CSNU. Em comum, no entanto, os dois pleitos representam comportamentos unilaterais em relação ao vizinho. A ausência de diálogo foi marcada em ambas as situações, trazendo esfriamento pontual e incômodo entre as presidências e chancelarias de ambos os países. Dentro das regras diplomáticas, iniciativas desse porte sem consultar o aliado estratégico, maior parceiro comercial e membro fundador conjunto do Mercosul representa uma atitude minimamente condenatória.

Com base no relato de Celso Amorim, presente na seção anterior, é possível afirmar que há no MREC um *ethos* institucional que padroniza o comportamento sobre questões como

¹³³ Informação oral de Celso Amorim, obtida em entrevista no Rio de Janeiro, em 07 de março de 2018.

a oposição à uma cadeira permanente para o Brasil no Conselho de Segurança. Desse modo, a chancelaria argentina parece herdar uma disputa por prestígio, e não por poder, em relação ao Brasil. Não se competem capacidades materiais ou posicionamentos sistêmicos, já que a diferença entre os atores não mais permite esse tipo de rivalidade, mas ainda há espaço para uma disputa baseada em status, seja ele o de aliado especial dos EUA, membro associado da OTAN ou de membro permanente no Conselho de Segurança. Nessa linha, a chancelaria argentina, como um estamento burocrático soberanista, ganha centralidade, uma vez que seu *ethos* institucional privilegia posições nacionalistas¹³⁴.

É necessário, no entanto, destacar a diferença daqueles que são diplomatas de carreira e, portanto, passaram pela formação de um pensamento coletivo, internalizando determinadas diretrizes e os que são indicados políticos para cargos diplomáticos temporários, e apenas seguem as linhas da instituição, não necessariamente concordando com elas – caso do vice-chanceler e do ministro da economia na questão da reforma da ONU. Adicionalmente, é necessário atentar para a diferença de gerações dos diplomatas argentinos. Os mais antigos, pertencentes ao que podemos denominar de “Geração Bacia do Prata”, tendem a alimentar maior disputa por prestígio com o Brasil em relação aos mais jovens, a quem podemos chamar de “Geração Mercosul”. A diferença entre eles reside na memória histórica que lhes garante a visão de um Brasil rival geopolítico da década de 1960 ou de um Brasil sócio-comercial e aliado estratégico da década de 1980¹³⁵ em diante.

Como resultado, os dados coletados no capítulo três – depoimentos orais, material bibliográfico, material de imprensa e discursos - indicam a presença de disputa, não geopolítica ou militar, mas de prestígio com o Brasil, especialmente, na chancelaria argentina e, em maior grau, nas gerações mais antigas. Tornou-se evidente que razões de prestígio ainda guardam importância na década de 1990 e são usualmente confundidas com questões de rivalidade. Por isso, o alinhamento da Argentina aos EUA não pode ser explicado como causa preponderante das disputas de poder para rivalizar ou contrabalançar o Brasil. As disputas simbólicas por prestígio não são fortes o suficiente para influenciar o desenho da política externa argentina com a maior potência central. Podem ser entendidas, no entanto, como importante dividendo adicional, isto é, a formação de alavancagem nas negociações com o Palácio do Planalto a partir

¹³⁴ No entanto, a presente pesquisa não carrega o objetivo de analisar o *ethos* institucional do corpo diplomático argentino. Fosse esse o caso, uma das técnicas de coleta de dados estaria voltada para o acompanhamento do correspondente ao Instituto Rio Branco na Argentina, o Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN).

¹³⁵ Foi incluída aqui a década de 1980, por esta ser destacada por acadêmicos como o melhor período das relações bilaterais Brasil-Argentina e por ser o período de assinatura de diversos acordos que levaram culminaram no Mercosul.

de um acesso privilegiado à Casa Branca, como sugere Sperktor (2014). Adicionalmente, o perfil enérgico da imprensa argentina nos episódios de divergência com o Brasil sobre a reforma do CSNU e do status de aliado especial extra-OTAN explicam menos a gravidade dos fatos e mais uma tendência sensacionalista da imprensa argentina em temas que tangenciam a questão do nacionalismo e prestígio do país.

Resta, portanto, responder à pergunta principal: o que levou a um dos países latino-americanos mais autonomistas na relação histórica com as grandes potências a iniciar um processo de forte alinhamento com os Estados Unidos nos anos noventa? E em que medida o Brasil poderia ter tido influência nesse alinhamento?

As relações entre Brasil e Argentina nunca foram relações entre equivalentes, por mais que o discurso oficial assim os tratasse (RUSSELL, 2010, p. 279). De todas as formas, é consensual que o lugar do Brasil na política externa argentina possui centralidade, seja como parceiro inevitável ou indispensável (RUSSELL; TOKATLIAN, 2011). A embaixada argentina em Brasília é uma das mais importantes da chancelaria argentina juntamente com Washington. A relação com o Brasil não se traduz apenas no nível de comércio, de dados macroeconômicos e de inserção internacional do país, mas também em influência política - vide o conhecido efeito orloff¹³⁶ - cultural, negociações conjuntas de política internacional e integração regional.

Diante de um cenário cada vez mais complexo, é insuficiente eleger uma causa única para as diferentes estratégias de inserção internacional e lógicas de associação por parte da Argentina. A partir do quadro 2 elaborado no primeiro capítulo é possível denotar o alto grau de divergências entre os dois países analisados em um grande número de variáveis no que concerne os paradigmas de política externa de ambos no período. Esse cenário leva a impossibilidade de identificar uma causa única dos diferentes padrões de associação entre Brasil e Argentina junto aos EUA.

Tem-se, ao contrário, uma multiplicidade de causas originando o comportamento da aquiescência argentina: i) necessidade de se livrar da imagem de Estado-pária da década anterior; ii) gestação teórica do realismo periférico com uma agenda de política externa específica de matriz liberal-conservadora; iii) mudança política e econômica-comercial pautada em um modelo de desenvolvimento liberal e ocidentalista; iv) personalidade dos principais

¹³⁶ O conceito – “efeito Orloff” – refere-se ao *spillover* que usualmente caracteriza analogias entre Brasil e Argentina. O conceito surge de um slogan publicitário da marca de vodka Orloff – “eu sou você amanhã”, ressaltando a qualidade do produto por supostamente não causar mal-estar pela ingestão da bebida. O jornalismo político se apropriou do conceito para caracterizar cenários que ocorriam no Brasil e se reproduziam na Argentina e vice-versa.

tomadores de decisão de política externa, com origem na burocracia interna do governo, ao invés do ministério das relações exteriores.

3.4.1 Hipotecas históricas

Para os dirigentes e acadêmicos argentinos, o país havia colecionado muitos custos devido à sua posição tradicional anti-hegemônica e de caráter essencialmente combativo às potências centrais. *Mochilas históricas* é o termo usado em castelhano para caracterizar as hipotecas que deviam ser superadas pela Argentina para viabilizar a sua nova inserção internacional. Segundo Escudé (2008), a Argentina era o país latino-americano que mais se colocou como “antagonista sistemático” dos EUA em fóruns diplomáticos desde a primeira conferência pan-americana de 1889 (ESCUDE, 2008, p.03). A Argentina chega à conclusão de que sua política externa anterior foi uma série de equívocos, enxergando como necessária a busca de compensação do déficit de acercamento com as potências centrais. Com base na ideia de que a Argentina carregava muitas hipotecas históricas, recomendou-se um esforço muito maior que outros países na tentativa de reaproximação a Washington. A percepção da sobredose de confrontação do passado recente baseava-se em diversos fatores: disputas territoriais com o Chile em 1978, Guerra das Malvinas em 1982, desenvolvimento do projeto do míssil Condor II junto com o Iraque de Saddam Hussein em um tratado secreto em 1984, além da não ratificação do Tratado de Tlateloco. Em suma, a Argentina de 1989 se enxergava como um país vulnerável, dependente e endividado que buscava passar da imagem de país confrontacionista para a imagem de país aliado.

3.4.2 Paradigma do Realismo Periférico

Como visto no capítulo um, as ideias de alinhamento com os EUA partiram dos acadêmicos do realismo periférico para depois serem implementadas pelo governo. As alianças políticas internas de Menem foram marcadas, no âmbito da política externa, pela influência das ideias do principal assessor do governo nessa matéria: Carlos Escudé. O governo Menem assumiu suas ideias em quase sua totalidade, com exceções pontuais como a manutenção da posição de reivindicação das Ilhas Malvinas e o não apoio ao Brasil a uma cadeira permanente no CSNU. O princípio básico do paradigma não condiz com a lógica da disputa por prestígio: não faz sentido, para essa teoria, que a Argentina dispense energia rivalizando com um ator

mais forte, mas aliar-se a ele para tirar benefícios dessa relação para o principal foco da agenda, o bem-estar material dos cidadãos.

Por mais que o realismo pense com base em rivalidade e equilíbrio de poder, o realismo periférico diagnostica uma diferença ampla de poder entre Argentina e Brasil e, como resultado, prescreve a aliança com o vizinho, e não o *balancing*: aliança com os EUA no nível mundial e com o Brasil no nível regional. No âmbito da teoria que inspira o policymaking argentino entre 1989 e 2001, a aliança com Brasil e EUA deve ser complementar e não pendular. Na prática, quando tal não era possível, devido a posições diferentes ou antagônicas entre Brasil e EUA, a Argentina se alinhava aos EUA nos temas de segurança e defesa – vistos como de menor importância pelo governo vigente – e se alinhava ao Brasil nos temas caros ao governo, isto é, econômico-comerciais. Prova disso é a aproximação da Argentina com os EUA no campo da segurança e defesa nos anos 1990 ter-se mostrado como a área mais frutífera da cooperação nas relações bilaterais (NORDEN; RUSSELL, 2002, p.46). Em linhas gerais, a Argentina conduziu a política externa conforme os escritos de Escudé: economizando as situações de não-alinhamento para os interesses prioritários argentinos – leia-se interesses econômicos - com os quais havia maior convergência de interesses e posições com o Brasil.

3.4.3 Modelo de Desenvolvimento

Em um contexto mundial caracterizado pelo “deslocamento da competição mundial, da esfera da segurança à rivalidade econômica” (BERNAL-MEZA, 2001, p. 31), Guido di Tella acreditava que grande parcela dos objetivos da política externa do Estado deveriam estar a serviço da economia nacional:

A política exterior não é 90% de política e 10% de economia. Não diria o contrário, mas uma proporção de mais da metade está a serviço da política econômica (DI TELLA, 1995, p. 384)¹³⁷

Os modelos de desenvolvimento exerciam influência direta na agenda de política externa argentina, inclusive, na formação de preferências de sócios externos (TOKATLIAN; MERKE, 2014). Nessa linha, o modelo agroexportador do início do século XX teria influenciado uma política exterior aberturista e alinhada às grandes potências. Posteriormente, uma orientação econômica desenvolvimentista industrial influenciaria uma política externa mais autonomista, que busca a redução da dependência aos centros de poder mundial. Por fim,

¹³⁷ DI TELLA, Guido. **Política Exterior Argentina: Actualidad y Perspectivas**. In: S. Jalabe (org.) La Política Externa Argentina y sus Protagonistas. Buenos Aires: Nuevohacer / GEL, 1995.

com a reorientação econômica de Menem, a agenda de política externa sofre influência direta mais uma vez, alinhando-se aos princípios neoliberais dos países centrais (*ibidem*). Dessa forma, a trajetória da agenda da diplomacia menemista demonstra que sua lógica de alinhamento esteve intimamente vinculada às orientações econômicas aplicadas por distintas coalizões sociopolíticas (*ibidem*).

3.4.4 Personalidade dos Líderes

Segundo Norden e Russell (2002), a partir da redemocratização da Argentina, em 1983, o processo decisório de política externa se concentrou nos postos mais altos da tríade: Presidência, Chancelaria e Ministério da Economia. Dessa forma, Menem, Guido di Tella e Cavallo evidenciam o domínio do poder executivo na elaboração da política externa. Os três estavam à frente do processo decisório, nenhum deles era diplomata, um fator positivo ao não carregar um *ethos* institucional de rivalidade com o Brasil. Somado a isso a verticalização do processo de tomada de decisão possibilitava a pulverização da autoridade do MREC, sujeito às orientações e influências do governo.

Em relação às personalidades dos líderes, é importante destacar que Carlos Menem, diferente da maior parte dos presidentes argentinos, não é originário de Buenos Aires, mas do interior do país. Nato da província de La Rioja e filho de imigrantes, não herdou a perspectiva da rivalidade histórica com o Brasil. Para Azambuja, diferentemente de dirigentes argentinos provenientes da região de Buenos Aires, Menem foi um dos melhores presidentes argentinos em termos de relação com o Brasil exatamente pelo fato de não carregar preconceitos históricos de rivalidade e desconfiança com o vizinho (informação oral)¹³⁸. Na mesma linha, Lampreia, ao definir Menem, destaca que o presidente argentino sustentava uma visão “muito positiva” do Brasil, acrescentando ainda que entre FHC e Menem “havia uma amizade genuína”. Segundo ele, Menem não pertencia à “parte da elite de Buenos Aires contra o Brasil” (LAMPREIA, 2008, p. 199).

Foram os dois chanceleres de Menem, Cavallo e Di Tella, os principais responsáveis pelas inovações conceituais introduzidas na diplomacia argentina. Estes dois homens, por outro lado, [...] com vínculos quase inexistentes com a tradição justicialista, articularam um discurso político quase que exclusivamente pautado em suas próprias ideias sobre política externa. (ARBILLA, 2000, p.363)

¹³⁸ Informação oral de Marcos Castrioto de Azambuja, obtida em entrevista no Rio de Janeiro, em 13 de março de 2018.

A figura de Guido di Tella foi lembrada com fraternidade cordial por todos os diplomatas brasileiros entrevistados. Para Amorim (informação oral), “Guido” foi um grande aliado nos temas do Mercosul, possibilitando acordos como o protocolo de Ouro Preto e a formação da União Aduaneira. Segundo Cisneros (informação oral), FHC e Guido di Tella, filho do Torcuato, eram amigos décadas anteriores de iniciarem seus governos na Presidência e no Ministério, respectivamente. Guido di Tella estava imbuído das ideias do realismo periférico gerados no seio da ITDT¹³⁹, com projetos financiados por ele pessoalmente (ESCUDE, 2012, p. 28). Os princípios do RP eram naturais e mandatórios para Di Tella. Para ele, esta era a visão pragmática de política externa que faltava à Argentina.

Por outro lado, Domingo Cavallo, formado em universidades norte-americanas, era pró-ocidental por ideologia. Apesar de ter estado à frente do Ministério das Relações Exteriores nos primeiros anos do Governo Menem, sempre almejou o Ministério da Economia (informação oral, Escudé). O seu foco era garantir estabilidade econômica, com controle inflacionário e aumento de investimentos estrangeiros para assegurar a paridade dólar-peso. A ideia que tinha do Brasil era pragmática: um sócio econômico que traz superávits na balança comercial bilateral. Logo, questões políticas de disputa por prestígio simplesmente não faziam parte do seu espectro de preocupações, como visto na subseção anterior quando declarou apoio a uma cadeira brasileira permanente no CSNU

Os quatro fatores quando analisados indicam a não comprovação da hipótese de que o “fator Brasil” levou ao alinhamento da Argentina com os Estados Unidos. Com a implementação do paradigma do realismo periférico, a Argentina abriu mão de políticas de poder no âmbito regional, não fazendo sentido esse tipo de disputa com o Brasil. Ao contrário, a prescrição era de alinhamento com os EUA no âmbito global e alinhamento com o Brasil no âmbito regional, de modo que Brasília e Washington formassem um eixo complementar. Adicionalmente, os quatro fatores destacados como elementos principais na reformulação da política externa argentina do período indicam a importância dos fatores domésticos, em detrimento dos fatores regionais subsistêmicos na mudança de comportamento dos Estados.

¹³⁹ O instituto foi criado por Guido di Tella e seu irmão, sociólogo e engenheiro, Torcuato di Tella, em homenagem ao pai, imigrante italiano, Torcuato di Tella.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As visões divergentes entre as políticas externas de Brasil e Argentina eram numerosas e diversas, mas a preocupação prática das autoridades de ambos os países reservava uma importância central à cooperação econômico-comercial e à integração regional. O plano da integração substituiu a visão de disputa geopolítica e a transforma em um cenário de projeção geoeconômica de cooperação.

No que pese às diferenças de visões dos dois paradigmas diplomáticos, a relação entre Brasil e Argentina era muito mais cordial e cooperativa do que competitiva e divergente. Pois os temas de interesse comuns eram muito vastos, as divergências eram pontuais e as rivalidades exteriorizadas em disputas simbólicas de prestígio. Nenhuma das divergências político-diplomáticas apresentadas resultou em um problema prático para a integração dos dois países. Ao contrário, o período estudado compreendeu a origem, o desenvolvimento e a consolidação do Mercosul, inclusive sendo originado quatro anos antes do prazo previamente estipulado. Os problemas do bloco, na qualidade de acordo regional, no entanto, são de outra ordem.

No **capítulo um** foi possível entender que o paradigma do realismo periférico não pressupunha investimento de recursos com rivalidades interestatais diante de países mais poderosos, uma vez que se buscava uma perspectiva cada vez mais cidadãocêntrica. O objetivo central no campo teórico era o bem-estar material dos cidadãos argentinos e, no campo prático, era entregar bons resultados econômicos a partir do ajuste liberal. Como resultado, tem-se a implementação de uma política externa alinhada que busca a confiança dos países centrais. Diante de uma postura historicamente confrontacionista, houve uma ruptura histórica da agenda de política externa, na qual a rivalidade com o Brasil não se sustenta no nível teórico.

A partir do **capítulo dois** foi possível compreender que a Argentina enxergava no Brasil não mais um rival competitivo, mas um vizinho rico, repleto de desigualdades internas, e com desafios comuns nos âmbitos político e econômico. Como visto na seção 2.2, um dos principais fundamentos para se comprovar a prática do *regional balancing*, segundo Walt (1987), estaria relacionado à existência de interesses revisionistas que demonstram descontentamento com a distribuição de capacidades no sistema internacional. No caso da Argentina, não se verifica a existência desse descontentamento. No âmbito teórico, o realismo periférico aceita o *status quo* de periferia e prescreve a forma mais eficaz de se relacionar com outros países com base nessa autocaracterização. No âmbito prático, Menem, Di Tella e Cavallo reservavam a esperança de levar a Argentina ao Primeiro Mundo, não pela via do aumento do poder político e militar, mas pela via do poder econômico, novamente, com foco na economia

e no bem-estar material da sociedade civil. Seguindo os princípios da teoria e da prática do realismo periférico é possível afirmar que a ideia de lançamento da estratégia de *regional balancing* foge dos princípios teóricos e práticos da diplomacia argentina entre 1989 e 2001.

No **capítulo três**, foi possível verificar que no período estudado não houve contenciosos entre Brasil e Argentina. No máximo, fricções decorrentes de disputas de prestígio. Estas últimas, frequentemente confundidas com rivalidades geopolíticas. No entanto, a comparação da divergência platino-brasileira com as divergências dos demais países rivais do G-4, no tema da reforma do Conselho de Segurança, demonstra bem a diferença entre disputa por rivalidades existentes e por prestígio simbólico. As rivalidades sino-japonesa, franco-germânica ou indo-paquistanesa não se comparam às divergências pontuais platino-brasileiras. As autoridades argentinas que se opunham a um assento permanente para o Brasil não o faziam por almejar a mesma posição, mas por não autorizá-lo a adquirir uma posição hierarquicamente mais alta na esfera mundial de tomada de decisão. Dessa forma, a rivalidade com o Brasil não se sustenta no nível empírico no caso de uma das maiores disputas diplomáticas do marco temporal da pesquisa.

Por fim, respondendo à pergunta de pesquisa, a investigação teórica indica que a causa do alinhamento argentino resulta de um conjunto de fatores que envolveu o desenvolvimento de uma estratégia teórico-normativa no seio do ITDT, cuja carnalidade foi estimulada por um passado recente anti-americanista e anti-ocidentalista da Argentina - conforme visto na seção 1.1. Uma realidade que foi exclusiva da Argentina, já que o Brasil não carregava a carga histórica do não alinhamento - conforme visto na seção 1.2. Ao passar do seio da racionalidade do âmbito acadêmico para o campo valorativo da prática política, a implementação do realismo periférico foi conduzida pelo forte enfoque econômico presente na gestão Menem-Cavallo. Adicionalmente, o desenho da tomada de decisão verticalizada possibilitou a influência da agenda econômica liberal e ocidentalista em todas as áreas do governo, inclusive, no desenho da política externa. Como variável facilitadora deste processo, a baixa autonomia política do MREC possibilitou a interferência direta da Presidência e do Ministério da Economia, como demonstrado pelo episódio da mudança do padrão de votação da missão permanente da Argentina junto à ONU, na seção 1.4. Por último, a personalidade dos líderes indicou uma gestão de política externa do executivo federal sem a presença de diplomatas de carreira. Estes últimos, conforme visto nas seções 2.4 e 3.4, configuram-se como o corpo burocrático que carrega a maior parte das disputas por prestígio com o Brasil. Nesse quadro, o Realismo Periférico encontrou espaço prático de ação com base em amizades pessoais - Escudé e Guido di Tella - devido à frustração com o posicionamento de políticas externas anteriores. Em 1986,

o início da gestão do pensamento do realismo periférico no ITDT coincide com o período de maior êxito das relações entre Brasil e Argentina, indicando mais uma vez que a concepção do paradigma implementado pelo governo Menem não carregou aspirações de formar um contrapeso ao Brasil.

Dessa forma, a hipótese não se confirma à medida que os dados não apontam descontentamento da distribuição de capacidades relativas por parte da Argentina, característica própria do *regional balancing*. Ao contrário, apontam para outros fatores causais de alinhamento argentino junto aos Estados Unidos, tais como apresentados no **capítulo três**: i) o revisionismo histórico de uma postura tradicionalmente confrontacionista, ii) a construção prévia de uma política externa na Academia argentina com as receitas prontas de alinhamento, iii) a escolha de uma das políticas econômicas mais ortodoxas de liberalização implementadas na América Latina no pós-Guerra Fria, iv) a permeabilidade do Ministério das Relações Exteriores e Culto da Argentina à influência do poder executivo, da liderança pessoal e do pragmatismo de Carlos Menem, Guido di Tella e Domingo Cavallo.

Por último, o desafio que se coloca no âmbito da política externa argentina é calibrar as relações com Brasil e EUA de forma simultânea, para que a relação triangular com dois de seus grandes parceiros não se dê em formato de soma zero, mas em benefícios mútuos. A relação com o Brasil, em especial, faz parte de uma realidade inexorável: a geografia. Por isso, é fundamental abrir mão da visão anacrônica da relação bilateral para além das disputas e rivalidades do passado histórico na Bacia do Prata, assim como saber interpretar qualquer impasse no presente para além das manchetes de jornais.

Pese às diferentes visões e prioridades dos dois países, as bases institucionais de uma política exterior comum entre os dois vizinhos já existem para trabalhar sobre os seus interesses nacionais coincidentes – dentre eles, Fórum para Integração e Desenvolvimento Argentina-Brasil (FIDAB)¹⁴⁰, Grupo de Países Produtores do Sul (GPS)¹⁴¹, Grupo Parlamentar Brasil-Argentina (GPArgentina)¹⁴², dentre outros. Falta, portanto, maior engajamento na aliança bilateral, com foco na prática de compartilhamento de decisões e implementação de procedimentos de consultas regulares.

¹⁴⁰ <http://www.argentina-brasil.com/?lang=pb>; <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/sem-categoria/15777-criacao-do-fidab-forum-para-integracao-e-desenvolvimento-argentina-e-brasil>;

¹⁴¹ “O Grupo dos Países Produtores do Sul, GPS, é uma rede de instituições de agronegócios e especialistas da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai (ABPU). O objetivo do GPS é contribuir para a integração e projeção internacional da agroindústria dos países da região.” <https://vimeo.com/77798175>

¹⁴² http://legis.senado.leg.br/comissoes/composicao_comissao?codcol=2040

Como destacado na epígrafe, a afirmação certa de Candeas (2017), “a sensibilidade à visão do outro é componente fundamental da inteligência política”, revela a importância da sensibilidade como prática diplomática constante. Para uma verdadeira parceria com a Argentina, o Brasil precisa lhe dar voz e espaço para que o vizinho-sócio se sinta de fato coparticipante de suas iniciativas. Não falta à Argentina a consciência da importância do Brasil. No entanto, foi percebida a baixa sensibilidade do Itamaraty em relação a Buenos Aires, resultado de uma visão autocentrada e que dificulta perceber os vizinhos sul-americanos, seus interesses e suas perspectivas. Resta lembrar que a Argentina é a parceira natural de qualquer ativismo regional de Brasília.

REFERÊNCIAS

- ALLISON, Graham T. Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. *The American Political Science Review*, v. 63, n. 3, sep. 1969.
- ARBILLA, José María. Arranjos Institucionais e Mudança Conceitual nas Políticas Externas Argentina e Brasileira (1989-1994). *Contexto Internacional*, v. 22, n.2, p.337-385, jul./dez. 2000.
- AVERBURG, André. O Brasil no Contexto da Integração Hemisférica: Controvérsias em torno da Alca. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 6, n.11, p. 49-78, jun. 1999.
- BANDEIRA, L. A. Moniz. Política exterior do Brasil: de FHC a Lula. *Plenarium: Política Externa*, ano II, n. 2, 2005.
- BARNABÉ, Israel Roberto. O Itamaraty e a Diplomacia Presidencial nos Governos FHC e Lula. *Revista Contextualizaciones Latinoamericanas*, año 4, n. 7, jul.-dic. 2012.
- BERNAL-MEZA, Raul. Políticas Exteriores Comparadas de Brasil e Argentina rumo ao Mercosul. *Rev. Bras. Polít. Int.*, v. 42, n. 2, p. 40-51, 1999.
- BREUNING, Marijke. Why Study Foreign Policy Comparatively? Capítulo 1. Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction. New York: Palgrave Macmillan, 2007.
- BUSSO, Anabella. Los vaivenes de la política exterior argentina re-democratizada (1983-2013). Reflexiones sobre el impacto de los condicionantes internos. *Estudios Internacionales*, n. 177, p.9-33, 2014.
- CANDEAS, Alessandro. Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 48, n. 1, p. 178-213, 2005.
- CANDEAS, Alessandro. A Integração Brasil-Argentina. História de uma Ideia na “Visão do Outro”. 2. ed. Brasília: FUNAG, 2017.
- CARDOSO, Fernando Henrique. Entrevista com Brasílio Sallum Jr.: Estamos reorganizando o capitalismo brasileiro. *Lua Nova*, São Paulo, 39, 1997.
- CERVO, Amado Luiz. Sob o Signo Liberal: as Relações Internacionais da América Latina. *Revista Brasileira de Política Internacional*, p. 5-27, 2000.
- _____. Relações internacionais do Brasil: um balanço da Era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 45, n.1, p. 5-35, jun. 2002.
- _____. Política Exterior e Relações Internacionais do Brasil – Um Enfoque Paradigmático. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 46, n. 2, p. 5-25, 2003.
- _____. Apresentação: a Política Exterior do Brasil. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, v. 1, n. 2, p. 9-14, 2012.

CISNEROS, Andrés. Entrevista. In: Red de Archivos Orales de la Argentina Contemporánea. Buenos Aires: Centro de Investigaciones Políticas, 2005. Disponible em: <http://www.archivooral.org/busqueda_coleccion.php>. Acceso em:

COLACRAI, Miryan. La Política Exterior hacia los Vecinos durante los '90. *Centro de Estudios Internacionales y de Educación para la Globalización*. Documento de Trabajo No 1. Julio de 2004

CORIGLIANO, Francisco. La Dimensión Bilateral de las Relaciones entre Argentina y Estados Unidos durante la Década de 1990: el ingreso al paradigma de 'relaciones especiales'. In: ESCUDÉ, C. (org.) *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina – Tomo XV – Las 'Relaciones Carnales', los vínculos políticos con las grandes potencias 1989-2000*, 2003.

CORTES, Maria Julieta. Brasil en la Política Exterior Argentina de los Noventa. In: *Veinte Años de Política Exterior en Democracia*, 2003.

DE LA BALZE, Andrés. Argentina y Brasil: enfrentando el siglo XXI. In: LA BALZE, F. De; BALDINELLI, E. (ed.). *Argentina y Brasil: enfrentando el siglo XXI*. Buenos Aires: ABRA, 1995.

DI TELLA, Guido. Política Exterior Argentina: Actualidad y Perspectivas. In: S. Jalabe (org.) *La Política Externa Argentina y sus Protagonistas*. Buenos Aires: Nuevohacer / GEL, 1995.

ESCUDE, Carlos. De la Irrelevancia de Reagan y Alfonsín: hacia el Desarrollo de un Realismo Periférico. In: BOUZAS, R.; RUSSELL, R. (ed.). *Estados Unidos y la Transición Argentina*. Buenos Aires: Legasa, 1989.

ESCUDE, Carlos. *Realismo Periférico: Fundamentos para la Nueva Política Exterior Argentina*. Planeta, 1992.

_____. El Realismo de los Estados Débiles: La Política Exterior del primer Gobierno Menem frente a la Teoría de las Relaciones Internacionales. Buenos Aires, Grupo Editor Latino-Americano, 1995.

_____. La Argentina y sus Alianzas Estratégicas. Buenos Aires: Archivos del Presente. 1998.

_____. Peripheral Realism: An Argentine Theory-Building Experience - 1986-1997. In: SARAIVA, José Flávio Sombra (comp.). *Concepts, Histories and Theories of International Relations for the 21st Century: Regional and National Approaches*. Brasilia: IBRI, 2009.

_____. Principios de Realismo Periférico: Una Teoría Argentina y su vigencia ante el Ascenso de China. Buenos Aires: Lumiere, 2012.

ESCUDE, Carlos; NEUMAN, Stephanie. (ed.), An Introduction to Peripheral Realism. International Relations Theory and the Third World. Nueva York: St. Martin's Press y Palgrave Macmillan, 1998.

ESCUDE, Carlos; CISENEROS, Andrés. *Historia General de las Relaciones Exteriores de la Argentina (1806-1989)*. Buenos Aires CEPE-CARI, 2000.

FONSECA JR., Gelson. A Legitimidade e outras questões internacionais. Poder e ética entre as nações. São Paulo, Paz e Terra. Parte III, *Alguns Aspectos da Política Externa Brasileira*, p. 353-374, 1998.

FRAGA, Rosendo M. La Política Exterior Argentina A través de los Mensajes Presidenciales al Congreso (1854-2001). *Consejo Argentino Para las Relaciones Internacionales*. p. 579-618, 2002.

GAVIÃO, Leandro. Do Pan-Americanismo ao Sul-Americanismo: As Identidades Supranacionais no Continente Americano em Três Tempos (1828, 1960 e 2008) 320 p. Tese (Doutorado em História) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

GORE, Charles. The Rise and Fall of the Washington Consensus as a Paradigm for Developing Countries. *World Development*, Elsevier, 2000.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Quinhentos Anos de Periferia: uma Contribuição ao Estudo da Política Internacional*. Porto Alegre: Ed. da Universidade, 1999.

GULLO, Marcelo. O Longo Caminho da Compreensão Mútua. In: _____. *Argentina-Brasil: a grande oportunidade*. Rio de Janeiro: Mauad, 2006. cap.05, p.91-116.

HERMANN, Charles. Changing course: when Governments choose to redirect Foreign Policy. *International Studies Quarterly*, v. 34, n. 1, mar. 1990.

HIRST, Monica; PINHEIRO, Leticia. A Política Externa Brasileira em Dois Tempos. *Rev.Bras.Polít.Int*, v. 38, n. 1, p. 5-23, 1995.

HIRST, Monica. *Brasil-Estados Unidos: Desencontros e Afinidades*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

HUNTINGTON, Samuel. The Lonely Superpower. *Foreign Affairs*, p. 35-49 Mar. 1999.

KEOHANE, Robert O. Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics. *International Organization*. v. 23, n. 2, 1969.

LAFER, Celso. Política Externa Brasileira: Três Momentos. *Série Papers da Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung*, 4, 1993.

LAMPREIA, Luiz Felipe. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. *Rev. Bras. Polít. Int.*, Brasília, v. 41, n. 2, p. 5-17, Dec. 1998

_____. *Diplomacia brasileira*. Rio de Janeiro: Lacerda Editora, 1999.

LAMPREIA, Luiz Felipe. *Luiz Felipe Lampreia (depoimento, 2008)*. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

- LIMA, M. R. Soares de. Ejes Analíticos y Conflicto de Paradigmas en la Política Exterior Brasileña. *América Latina Internacional*, v. 1, n. 2, 1994.
- LIMA, M. R. Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. *Contexto Internacional*, v. 22, n. 2, p. 265-304, 2000.
- LIMA, M. R. Soares de; HIRST, Monica. *Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities*, 2006.
- MALAMUD, Andrés. *A Leader without Followers? The Growing Divergence between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy*. University of Miami, 2011.
- MELLO E SILVA, Alexandra de. O Brasil no Continente e no Mundo: Atores e imagens na Política Externa Brasileira Contemporânea. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 8. n. 15. p. 95-118, 1995.
- FEDERICO MERKE, Identidad y Política Exterior. La Argentina y Brasil en Perspectiva Histórica. *Sociedad Global*, v. 2, n. 1-2, p. 142-161, 2008.
- MEZA, Raúl Bernal. Políticas exteriores comparadas de Argentina e Brasil rumo ao Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 42, n. 2, p.40-51, 1999.
- MEZA, Raúl Bernal; QUINTANAR, Silvia. Argentina entre o Mercosul e a Alca. *In Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, ano 44, n. 2, p. 152-167, 2001.
- MORA, Araujo. *Argentina y el mundo: una mirada sobre Brasil*. Buenos Aires: Ipsos, 2004.
- OLIVEIRA, Henrique Altemani de. O Conceito de Política Externa. In: _____. Política Externa Brasileira. [S. l.]: Saraiva, 2005. p.1-27.
- PARADISO, José. *Um Lugar no Mundo: A Argentina e a Busca de Identidade Internacional*. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2005.
- PEÑA, Félix. Estrategia para la Integración Argentina en la Economía Mundial y los principales frentes de negociación Externa. In: _____. *Momentos y Perspectivas – La Argentina en el mundo y en América Latina*. Buenos Aires: Eduntref, 2003.
- PAPE, Robert A. Soft Balancing against the United States. *International Security*, v. 30, n. 1, p. 7-45, 2005.
- PICAZO, María Victoria. Argentina-EEUU: Balance de la Alianza Extra-OTAN. Ponencia presentada en el II Congreso en Relaciones Internacionales del IRI. La Plata, Argentina. 11 y 12 de noviembre de 2004.
- PINHEIRO, Leticia. *Política Externa Brasileira (1889-2002)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.
- PINHEIRO, Leticia. Traídos pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 22, n 2, jul./dez. 2000.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

RAPOPORT, Mario. *Historia Económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*. Buenos Aires, Macchi, 2000.

REFICCO, Ezequiel. Argentina como aliado extra-OTAN de los EEUU: Los Factores detrás de la Alianza. *Fundación CIDOB Afers Internacionals*, n. 42, p. 79-97, 1998.

RICUPERO, Rubens. *A Diplomacia na Construção do Brasil (1750-2016)*. Rio de Janeiro, Versal Editores, 2017.

RUSSELL, Roberto. *Los Ejes Estructurantes de la Política Exterior Argentina*. Buenos Aires. Flacso, 1994.

RUSSELL, Roberto. *Argentina 1910-2010 Balance del siglo*. Buenos Aires, Taurus, 2010.

RUSSELL, Roberto; NORDEN, Deborah. *The United States and Argentina. Changing Relations in a Changing World*. Routledge, 2002.

RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. O lugar do Brasil na política externa argentina: o lugar do outro. Desarrollo Económico. *Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, v. 42, n. 167, 2002.

RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. El lugar de Brasil en la política externa argentina. *Fondo de Cultura Económica*, Buenos Aires, 2003.

RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. A Crise na Argentina e as relações com o Brasil e os Estados Unidos: continuidade e mudança nas relações triangulares. *Contexto int.*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 1, p. 107-148, jun. 2004.

RUSSELL, Roberto. La Argentina del Segundo Centenario: Ficciones y Realidades de la Política Exterior. In: *Argentina 1010-2010 – Balance del Siglo*. Buenos Aires, Taurus, 2005.

RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. Percepciones Argentinas de Brasil: Ambivalencias y Expectativas. *Plataforma Democrática*, Working Paper, n. 19. Julio, 2011.

_____. América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía Latin America. *Revista CIDOB d'Afers Internacionales*, n. 104, p. 157-180, 2013.

SANTORO, Maurício. *Ideias, Diplomacia e Desenvolvimento: Ascensão e Queda do Realismo Periférico na Argentina*. 143 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

_____. As Bases Ideológicas do Realismo Periférico na Política Externa Argentina. *Mural Internacional*, v. 6, n. 1, 2015.

_____. O Alinhamento entre Argentina e EUA na Política Externa de Menem. *Carta Internacional*, v. 10, n. 2, p. 65-80, 2015.

SARAIWA, José Flávio Sombra. Argentina e Brasil: um Novo Ensaio Estratégico. *Relaciones Internacionales*, n. 26, 2004.

SARAIWA, Miriam Gomes. Brasil e Argentina nos Anos 90: Dez Anos de Política Externa. In: CERIR (ed.), *La política exterior argentina 1998-2001. El cambio de gobierno Impacto o irrelevancia?* Tomo III, Rosario, Ediciones CERIR, 2001, p.93-110.

_____. Brasil y Argentina: Política Externa para América Latina en Tiempos Recientes. *Hoy*, n. 45, 2007.

_____. As Diferentes Percepções na Argentina sobre o Mercosul. *Contexto Internacional*. v. 30, n. 3, 2008.

_____. Encontros e desencontros: o lugar da Argentina na Política Externa Brasileira. 1 ed. [S.l.]: Fino Traço, 2012.

SARAIWA, Miriam Gomes; TEDESCO, Laura. Argentina e Brasil: políticas exteriores comparadas depois da Guerra Fria. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 44, n. 2, p. 126-150, Dec. 2001.

SAUERBRONN, Christiane. O Conselho Argentino para as Relações Internacionais (CARI) nos anos 1990 e a virada neoliberal argentina. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 17, n. 33, p. 69-84, 2009.

SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de (org.). *O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

SENNES, Ricardo. (1998) Potência Média Recém-Industrializada: Parâmetros para analisar o Brasil. *Contexto Internacional*, v. 20, n. 2, p. 385-413, jul./dez.1969.

SPEKTOR, Matias. O Brasil e a Argentina entre a cordialidade oficial e o projeto de integração: a política externa do governo de Ernesto Geisel (1974-1979). *Rev. Bras. Polít. Int.*, v. 45, n. 1, p. 117-145, 2002.

SPEKTOR, Matias. Dezoito Dias: Quando Lula e FHC se uniram para buscar o apoio de Bush. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014.

SPEKTOR, Matias. O Brasil e a Argentina: entre a cordialidade oficial e o projeto de integração. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 45, n. 1, p. 117-145, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v45n1/a05v45n1.pdf>>. Acesso em: 28 jan. 2018.

TEDESCO, Laura. La política exterior argentina 1989-1995. Análisis del discurso opositor. Buenos Aires: Relatorio de Investigación, 1996.

TOKATLIAN, Juan Gabriel; MERKE, Federico. Instituciones y actores de la política exterior como política pública. In: *Dilemas del Estado Argentino - Política Exterior, Económica y de Infraestructura en el Siglo XXI* carlos h. acuña (compilador). Siglo Veinteuno, 2014.

TOKATLIAN, Juan Gabriel; *Latinoamérica y sus Opciones Estratégicas: Un Análisis de las Relaciones Extra-Regionales*. Análisis Político, Bogotá, n. 73, sept-dic, 2011.

TULCHIN, Joseph (1998). Continuity and Change in Argentina Foreign Policy. In J. Tulchin and A. Garland (eds.) *Argentina: the Challenges of Modernization*. Wilmington: Scholarly Resources Inc. p.163-197.

VELLOZO JUNIOR, Joelson. Argentina: Visões Brasileiras. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 44, n. 1, p. 177-179, June 2001.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo. Política Externa no Período FHC: a Busca de Autonomia pela Integração. *Tempo soc.*, São Paulo, v.15, n. 2, NOV. 2003

WALT, Stephen. *The Origins of Alliances*. Cornell University Press, 1987.

WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1979.

WENDT, Alexander. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 246-312.

ZIEMATH, Gustavo G. da S. (comp.) *O Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas (1945-2011)*. Brasília: Funag, 2016.

Links:

http://www.un.org/en/sc/inc/searchres_sc_members_english.asp?sc_members=9

<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/sem-categoria/15777-criacao-do-fidab-forum-para-integracao-e-desenvolvimento-argentina-e-brasil>

Depoimentos Orais:

AMORIM, Celso. Celso Amorim: depoimento [17 de mar. 2018]. Entrevistadora: A. Costa. Rio de Janeiro. Entrevista concedida a pesquisa de mestrado do programa de pós-graduação em relações internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro

AZAMBUJA, Marcos de. Marcos de Azambuja [13 de mar. 2018]. Entrevistadora: A. Costa. Rio de Janeiro: PPGRI-UERJ, 2018. Entrevista concedida a pesquisa de mestrado do programa de pós-graduação em relações internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro

CISNEROS, Andrés. Andrés Cisneros [09 de jan. 2018]. Entrevistadora: A. Costa. Buenos Aires: PPGRI-UERJ, 2018. Entrevista concedida a pesquisa de mestrado do programa de pós-graduação em relações internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro

ESCUDE, Carlos. Carlos Escudé. Buenos Aires [24 de out. 2017]. Entrevistadora: A. Costa. Buenos Aires: PPGRI-UERJ, 2018. Entrevista concedida a pesquisa de mestrado do programa de pós-graduação em relações internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro

GONÇALVES, José Botafogo. José Botafogo Gonçalves [13 de set. 2017] Entrevistadora: A. Costa. Rio de Janeiro: PPGRI-UERJ, 2017. Entrevista concedida a pesquisa de mestrado do programa de pós-graduação em relações internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro

PETRELLA, Fernando. Fernando Petrella [09 de out. 2017]. Entrevistadora: A. Costa. Buenos Aires: PPGRI-UERJ, 2017. Entrevista concedida a pesquisa de mestrado do programa de pós-graduação em relações internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro

SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de. Luiz Felipe de Seixas Corrêa [17 de jan. 2018]. Entrevistadora: A. Costa. Rio de Janeiro: PPGRI-UERJ, 2017. Entrevista concedida a pesquisa de mestrado do programa de pós-graduação em relações internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro

NOTÍCIAS E EDITORIAIS

La Nación, 24 de agosto de 1997a:

<https://www.lanacion.com.ar/75476-paises-al-borde-de-un-ataque-de-celos>

La Nación, 09 de setembro de 1997b:

<https://www.lanacion.com.ar/76481-elogios-de-clinton-hacia-la-economia-argentina>

La Nación, 19 de outubro de 1997c:

<http://www.lanacion.com.ar/79070-lo-que-deja-la-visita-de-clinton>

La Nación, 03 de outubro de 1998:

<http://www.lanacion.com.ar/199179-la-brasil-dependencia>

La Nación, 04 de fevereiro de 1999:

<http://www.lanacion.com.ar/126806-favorece-al-gobierno-la-crisis-del-brasil>

La Nación, 07 de fevereiro de 2000:

<http://www.lanacion.com.ar/4434-herrera-vegas-se-despide-de-brasil>

Folha de São Paulo, 23 de agosto de 1997a:

<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc230824.htm>

Folha de São Paulo, 27 de agosto de 1997b:

<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc270803.htm>

Folha de São Paulo, 31 de agosto de 1997c:

<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz310808.htm>

Folha de São Paulo, 10 de setembro de 1997d:

<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc100912.htm>

Folha de São Paulo, 09 de julho de 1999:

<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft09079901.htm>

Folha de São Paulo, 10 de julho de 1999:

<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft10079901.htm>

ITAMARATY

ITAMARATY. Resenha de Política Externa do Brasil, a 24, n. 81, 2º semestre de 1997.