

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**GABRIELA DORNELES FERREIRA DA COSTA**

**A BUSCA DE AUTONOMIA NA ARGENTINA E NO BRASIL EM PERSPECTIVA  
COMPARADA: DA IDEALIZAÇÃO DA ESTRATÉGIA À EXECUÇÃO DA  
POLÍTICA EXTERNA (2003-2015)**

**Porto Alegre**

**2017**

**GABRIELA DORNELES FERREIRA DA COSTA**

**A BUSCA DE AUTONOMIA NA ARGENTINA E NO BRASIL EM PERSPECTIVA  
COMPARADA: DA IDEALIZAÇÃO DA ESTRATÉGIA À EXECUÇÃO DA  
POLÍTICA EXTERNA (2003-2015)**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharela em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva

**Porto Alegre**

**2017**

#### CIP - Catalogação na Publicação

Ferreira da Costa, Gabriela Dorneles  
A Busca de Autonomia na Argentina e no Brasil em  
Perspectiva Comparada: da idealização da estratégia à  
execução da política externa (2003-2015) / Gabriela  
Dorneles Ferreira da Costa. -- 2017.  
95 f.  
Orientador: André Luiz Reis da Silva.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade  
de Ciências Econômicas, Curso de Relações  
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2017.

1. Autonomia. 2. Argentina. 3. Brasil. 4.  
Identidade Internacional. 5. Política Externa. I.  
Silva, André Luiz Reis da, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os  
dados fornecidos pelo(a) autor(a).

**GABRIELA DORNELES FERREIRA DA COSTA**

**A BUSCA DE AUTONOMIA NA ARGENTINA E NO BRASIL EM PERSPECTIVA  
COMPARADA: DA IDEALIZAÇÃO DA ESTRATÉGIA À EXECUÇÃO DA  
POLÍTICA EXTERNA (2003-2015)**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharela em Relações Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, \_\_\_\_ de \_\_\_\_ de 2018.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva – Orientador  
UFRGS

---

Prof. Dr. Eduardo Munhoz Svartman  
UFRGS

---

Prof. Dr. Luiz Augusto Estrella Faria  
UFRGS

Ao Fernando e à Laura.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço à República Federativa do Brasil a oportunidade do ensino público, gratuito e de qualidade. O investimento do Estado brasileiro em educação foi o alicerce e o incentivo da formação que aqui se conclui. Ao povo brasileiro agradeço o financiamento da minha educação de nível superior e, especificamente, à CAPES e ao CNPq agradeço o financiamento da minha Iniciação Científica. Ao Partido dos Trabalhadores (PT) agradeço o trabalho desenvolvido, ao longo de seus 13 anos de governo, em prol da supressão da pobreza e em nome da universalização do Ensino Superior. À Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) agradeço, além do ensino valoroso, o suporte ao desenvolvimento da pesquisa e da extensão, garantindo a plenitude da minha vivência universitária. À Faculdade de Ciências Econômicas (FCE) – sua direção e seus funcionários – agradeço as estruturas física e administrativa ímpares que me permitiram fazer desta Unidade minha segunda casa nos últimos cinco anos.

Agradeço os meus professores, especialmente os do Departamento de Economia e Relações Internacionais (DERI), pelos ensinamentos e pelas provocações, porque, mais do que o conhecimento *per se*, levo deste período de graduação o anseio por mais conhecimento. Enquanto exemplo de competência, dedicação e honestidade, agradeço o professor André Luiz Reis da Silva por ser a inspiração para a profissional que desejo ser. Enquanto meu orientador há nove semestres, agradeço o André pela confiança no meu trabalho. Também o agradeço pelas conversas produtivas e tranquilizadoras e pelo empenho em me formar pesquisadora. Por fim, agradeço o André pela paciência com meus deslizes acadêmicos e com meus lapsos em relação a prazos. Já ao professor Alejandro Simonoff agradeço a gentileza de me receber na Argentina e de colaborar com a minha pesquisa. Agradeço seu atento acolhimento na minha chegada à La Plata, sua constante disposição em amparar minhas explorações e suas sempre delicadas palavras de incentivo. Ao Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) da Universidad Nacional de La Plata (UNLP) agradeço a generosa hospitalidade. Às professoras Gisela Doval, Gladys Lechini e Maria Elena Lorenzini e ao professor Raúl Bernal-Meza agradeço as conversas instigantes e esclarecedoras.

Aos meus companheiros de projetos e de ações de extensão (BIS, UFRGSMUNDI, UFRGSMUN, RIPE e EERRI) agradeço todos os ensinamentos transmitidos através das trocas de vivências. Essas experiências me fortaleceram enquanto cidadã e me garantiram confiança na capacidade transformadora do conhecimento de domínio público. Aos meus companheiros de gestão do Centro Estudantil de Relações Internacionais (CERI) agradeço o

compartilhamento do esforço em promover as Relações Internacionais como campo de estudo de enorme potencial para a construção da sociedade que sonhamos.

Às minhas amigas Aline Rocha, Elisa Eichner, Katiele Menger, Thaís Batista e Priscila Schelp agradeço a amizade fortalecedora. Junto a elas, nos últimos cinco anos, não houve um dia em que eu não tenha aprendido a ser uma pessoa melhor. Agradeço a lealdade, a confiança, o carinho e a sinceridade. Juntas somos revolução em nós mesmas, juntas faremos revolução mundo a fora. Somados a elas, agradeço a Henrique Pigozzo, Pedro Henrique Prates, Ricardo Glesse e Thales Machado por todos os cafés e todas as cervejas divididos em nome das angústias e/ou das conquistas e representativos do nosso companheirismo que a mim é tão caro. Ao “Grupo das Manas”, e particularmente às minhas amigas da “Bolha”, agradeço o auxílio emocional na jornada de busca pelo nosso espaço – merecido e de direito – no mundo. Também ao João Estevam a amizade, que foi ponto de apoio acadêmico e afetivo nos últimos seis anos.

À minha família dedico os agradecimentos mais ilustres, vultosos e sinceros. Aos meus pais, Fernando e Laura, agradeço o amor e o apoio incondicional. Devo a eles toda a minha formação. Todo e qualquer sucesso da minha vida é resultante do carinho e da dedicação deles. Agradeço, especialmente, a confiança irrestrita depositada em mim. Sou grata por acreditarem nas minhas escolhas e me permitirem embarcar em todas as aventuras a que me proponho, concedendo-me liberdade e, ao mesmo tempo, assistindo-me com zelo. À minha irmã, Beatriz, agradeço a amizade e a paciência com a minha personalidade. A Beatriz é, desde que eu tenho consciência de mim mesma, a razão pela qual eu busco ser uma pessoa melhor. Além do meu agradecimento, dedico a eles toda minha admiração. Agradeço meus avós por terem despertado em mim, desde a infância, a certeza no valor do amor e do cuidado. Especialmente ao meu avô Floriano (*in memoriam*), agradeço todas as caminhadas juntos e todas as histórias contadas; agradeço a ele também as inúmeras vezes em que me levou às aulas de inglês. Agradeço as minhas avós, Ana Lucia e Irma, a minha madrinha, Janet, e a minha mãe, Laura, por serem o exemplo da força da mulher brasileira. É inspirada nas histórias delas que construo minha coragem. Agradeço meus primos, maternos e paternos, e meu tio Gustavo pela amizade mais longa e genuína que sei que sempre terei. Sou grata por ter na família amigos tão especiais com quem posso dividir todas as etapas da minha vida.

Por fim, agradeço os professores Eduardo Svartman e Luiz Faria pela disponibilidade em avaliar o trabalho e pelos comentários valorosos. Agradeço também os revisores deste trabalho pelas contribuições de conteúdo e de redação visando ao seu aperfeiçoamento. Eximamente, contudo, das eventuais insuficiências e dos equívocos ainda presentes nesta monografia.

*Celebración de las contradicciones/2*

*[...] escribo queriendo revelar lo real maravilloso, y descubro lo real maravilloso en el exacto centro de lo real horroroso de América.*

*En estas tierras, la cabeza del dios Eleggúa lleva la muerte en la nuca y la vida en la cara. Cada promesa es una amenaza; cada pérdida, un encuentro. De los miedos nacen los corajes; y de las dudas, las certezas. Los sueños anuncian otra realidad posible y los delirios, otra razón.*

*Al fin y al cabo, somos lo que hacemos para cambiar lo que somos.*

*La identidad no es una pieza de museo, quietecita en la vitrina, sino la siempre asombrosa síntesis de las contradicciones nuestras de cada día.*

Eduardo Galeano (1989)

## RESUMO

O presente trabalho tem como tema as estratégias de busca de autonomia de Argentina e de Brasil no período de 2003 a 2015. O objetivo geral do estudo é identificar semelhanças e diferenças entre as estratégias de Argentina e de Brasil para a obtenção de maior grau de autonomia no período em que o Kirchnerismo e o PT estiveram à frente de seus países. Os objetivos específicos são compreender o processo de construção da nova estratégia adotada por estes dois governos e verificar as práticas de política externa de ambos os países a partir da nova forma de tencionar autonomia. Para tanto, é adotado como método de procedimento a Análise de Política Externa Comparada, realizando comparação direta entre processos e estruturas de ambos os países. As variáveis utilizadas na análise comparada são as seguintes: (a) processo de ascensão e de estruturação do governo; (b) ideias orientadoras do novo governo; (c) identidade internacional do país; (d) concepção do papel da autonomia à luz da identidade; (e) relacionamento com os Estados Unidos da América; (f) relações regionais; (g) atuação global; e (h) política de Defesa Nacional. O trabalho é composto por dois capítulos. O primeiro analisa comparativamente a construção da estratégia de busca de autonomia estabelecida pelo Kirchnerismo e pelo PT através da análise de processos políticos, econômicos e sociais que determinaram a emergência de um novo sistema de ideias hegemônico o qual repercutiu sobre a identidade internacional de Argentina e de Brasil. Já o segundo capítulo, aborda as práticas da política externa de ambos os países conforme a nova forma de tencionar autonomia, buscando identificar semelhanças e diferenças no modo como as concepções do Kirchnerismo e do PT foram traduzidos em ações de âmbito internacional.

**Palavras-chave:** Autonomia. Argentina. Brasil. Identidade Internacional. Política Externa.

## RESUMEN

El presente trabajo tiene como tema las estrategias de búsqueda de autonomía de Argentina y de Brasil en el período de 2003 a 2015. El objetivo general del estudio es identificar semejanzas y diferencias entre las estrategias de Argentina y de Brasil para la obtención de mayor grado autonomía en el período donde el Kirchnerismo y el PT estuvieron al mando de sus países. Los objetivos específicos son comprender el proceso de construcción de la nueva estrategia adoptada por estos dos gobiernos y verificar las prácticas de política exterior de ambos países a partir de la nueva forma de búsqueda de autonomía. Para ello, se adopta como método el Análisis de Política Exterior Comparada, así que se realiza una comparación directa entre procesos y estructuras de ambos países. Las variables utilizadas en el análisis comparativo son las siguientes: (a) proceso de ascenso y de estructuración del nuevo gobierno; (b) ideas orientadoras del nuevo gobierno; (c) identidad internacional del país; (d) concepción del papel de la autonomía a la luz de la identidad; (d) relacionamiento con los Estados Unidos de América; (e) relaciones regionales; (f) actuación global; y (g) política de Defensa Nacional. El trabajo tiene dos capítulos. El primer analiza comparativamente la construcción de la estrategia de búsqueda de autonomía establecida por el Kirchnerismo y el PT a través del análisis de procesos políticos, económicos y sociales que determinaron la emergencia de un nuevo sistema de ideas hegemónicas que repercutió sobre la identidad internacional de Argentina y de Brasil. El segundo capítulo aborda las prácticas de la política exterior de ambos países conforme a la nueva forma de búsqueda de autonomía, intentando identificar semejanzas y diferencias en el modo en que las concepciones del Kirchnerismo y del PT se tradujeron en acciones de ámbito internacional.

**Palabras clave:** Autonomía. Argentina. Brasil. Identidad Internacional. Política Exterior.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>2 FUNDAMENTOS E CONSTRUÇÃO DA ESTRATÉGIA DE BUSCA DE AUTONOMIA .....</b>	<b>19</b>
2.1 CRISE E TRANSIÇÃO NA VIRADA DO MILÊNIO.....	19
2.2 NOVOS GOVERNOS: ESTRUTURAÇÃO E PROGRAMAS .....	24
2.3 CONSTITUIÇÃO DAS IDENTIDADES INTERNACIONAIS E REFLEXOS SOBRE AS CONCEPÇÕES DE AUTONOMIA .....	36
2.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS .....	46
<b>3 ESTRATÉGIA DE BUSCA DE AUTONOMIA NAS PRÁTICAS DE POLÍTICA EXTERNA.....</b>	<b>48</b>
3.1 DINÂMICAS DAS RELAÇÕES COM OS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA .....	48
3.2 PAPEL DO ESPAÇO REGIONAL: ENTRE A CONCERTAÇÃO PARA ACÚMULO DE PODER E A CONCERTAÇÃO PARA PROJEÇÃO AMPLIADA.....	55
3.3 ASPECTOS DA ATUAÇÃO GLOBAL: EXPANSÃO DAS RELAÇÕES SUL-SUL E NOVAS ÊNFASES NOS ESPAÇOS MULTILATERAIS .....	61
3.4 REVALORIZAÇÃO DA DEFESA NACIONAL E ADEQUAÇÃO DAS POLÍTICAS DE DEFESA ÀS NOVAS ESTRATÉGIAS AUTONOMISTAS.....	68
3.5 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS .....	74
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>76</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>83</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Na virada do milênio, ocorreu uma inflexão política, na América do Sul, marcada por processos eleitorais que levaram ao governo partidos de orientação à esquerda do espectro político. Fenômeno conhecido como “Guinada à Esquerda” ou “Onda Rosa”, esta inflexão política foi responsável por alterações nos modelos de desenvolvimento econômico sul-americanos. Tais alterações, por sua vez, implicaram modificações nas agendas de política externa dos Estados da região. Brasil e Argentina fizeram parte deste processo a partir do momento em que Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), e Néstor Carlos Kirchner, do Partido Justicialista (PJ), foram eleitos. Em 1º de janeiro e em 25 de maio de 2003, respectivamente, Lula da Silva e Néstor Kirchner assumiram a Presidência de seus referentes países e inauguraram um novo período para a inserção internacional destes. Haja vista esse contexto, a presente monografia tem como **tema** as estratégias de busca de autonomia de Argentina e de Brasil no espaço de tempo compreendido entre 2003 e 2015.

O **objetivo geral** do trabalho é identificar as semelhanças e as diferenças entre as estratégias de Argentina e de Brasil para a obtenção de maior grau de autonomia no período em que os Kirchner e o PT estiveram à frente de seus países. Este objetivo geral pode ser fracionado em dois **objetivos específicos**: (i) compreender as bases domésticas para o processo de construção da nova estratégia adotada por estes dois governos; e (ii) verificar as práticas de política externa de ambos os países a partir da nova forma de tencionar autonomia. Essa divisão de objetivos se faz necessária em virtude das diferentes etapas do processo de estabelecimento da busca de autonomia. Segundo Vigevani e Cepaluni (2011, p. 38), “estratégias ou discursos nem sempre se transformam em prática política, que, por sua vez, não necessariamente acarreta resultados concretos”. Sendo assim, uma avaliação robusta das semelhanças e diferenças das estratégias adotadas exige uma compreensão da totalidade do processo de constituição ideacional e de implementação prática da mesma.

A autonomia, conforme o pensamento acadêmico latino-americano, é a “capacidade de o Estado implementar decisões baseadas em seus próprios objetivos, sem interferência ou restrição exterior” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011, p. 29-30). Ao longo das últimas duas décadas, os estudos sobre autonomia debruçaram-se sobre o desenvolvimento do novo pensamento autonomista latino-americano, sobre a avaliação da eventual dimensão autonomista das políticas exteriores dos países da região e, mais recentemente, sobre a relação deste elemento com o regionalismo pós-hegemônico sul-americano. No entanto, salta aos olhos

o fato de a maior parte da produção acadêmica latino-americana sobre o tema ser oriunda de Argentina e de Brasil. Este panorama é um retrato não só do nível de desenvolvimento da área de Relações Internacionais nestes países, mas também do valor atribuído à questão da autonomia por seus intelectuais e por seus tomadores de decisão.

Tendo isso em vista, o estudo **se justifica** pela utilidade de se ampliar a compreensão do papel desempenhado pela busca de autonomia na matriz de inserção internacional recente dos países sul-americanos, considerando que a busca de autonomia está vinculada a um determinado projeto de desenvolvimento. Como mencionado anteriormente, a clareza da influência da busca de autonomia sobre as escolhas no âmbito das ações externas é basilar para o estudo das dinâmicas regionais. Dessa forma, o entendimento da atribuição dada pelos países da América do Sul à autonomia se faz primordial para apreciações e prospecções acerca dos processos de interação interestatal da região. Briceño Ruiz (2014) alega que as reflexões latino-americanas sobre autonomia tiveram recrudescimento nos últimos anos, justamente, devido à sua imprescindibilidade enquanto variável para a análise das dinâmicas regionais.

Isto [o debate sobre autonomia] se modificou nos anos recentes, ao se converter a autonomia em uma das variáveis para se compreender o regionalismo latinoamericano, sua continuidade e resiliência. Esta é uma agenda de pesquisa que ainda tem muitos aspectos a serem desenvolvidos (BRICEÑO RUIZ, 2014, p. 38, tradução nossa).<sup>1</sup>

Do ponto de vista da formulação doméstica de políticas públicas, o estudo também **se justifica** pela ciência de que um grau mínimo de convergência de leitura, de objetivos e de métodos faz-se mister para que o diálogo liderado pela Argentina e pelo Brasil avance substancialmente na região. Uma América do Sul estável e próspera requer o bom entendimento entre os Estados da região. Portanto, a identificação de semelhanças e de diferenças nas percepções sobre autonomia, bem como o estudo comparativo da relação dessa concepção autonomista com a determinação das ações de política externa pode contribuir qualitativamente para o avanço da construção de uma identidade regional comum. Sob essa lógica, Saraiva (2014) afirma o seguinte:

O conceito de autonomia decisória ainda tem sua viabilidade em um país como o Brasil no século que se inicia. A concepção aqui demonstrada, que aproxima o passado do presente, é importante para a discussão das formas de inserção de um país com as características e porte do Brasil no sistema internacional do século XXI. E permanece relevante continuar os debates. E vale continuar essa linha de estudo, em especial do contraste dos sentidos do conceito de autonomia praticado no meio latino-

---

<sup>1</sup> Do original em espanhol: *Esto se ha modificado en los años recientes, al convertirse la autonomía en una de las variables para comprender el regionalismo latinoamericano, su continuidad y resiliencia. Este es una agenda de investigación que aún tiene muchos aspectos por desarrollar* (BRICEÑO RUIZ, 2014, p. 38).

americano, para ver se há, de fato, alguma contradição com a via brasileira (SARAIVA, 2014, p. 36).

Assim sendo, o **problema de pesquisa** se traduz na seguinte pergunta: Em que aspectos as estratégias autonomistas de Argentina e de Brasil se assemelharam e se diferenciaram no período de governo do Kirchnerismo (governos Néstor e Cristina) e do Partido dos Trabalhadores (governos Lula da Silva e Dilma Rousseff)? Para apoiar a busca por respostas a essa questão central, estabeleceram-se **perguntas secundárias** que desempenharão o papel de norteadoras da pesquisa, a saber:

- a) Sob que bases ocorreram as construções das estratégias de busca de autonomia?
- b) Como as percepções sobre a busca de autonomia foram traduzidas em práticas de política externa para a consecução dos objetivos de Argentina e Brasil?

Já as **hipóteses** de trabalho adotadas são as seguintes: (i) o processo de construção da nova estratégia de busca de autonomia está vinculado a uma alteração na identidade internacional de ambos os Estados derivada das ideias do novo governo; (ii) a nova percepção de autonomia inaugurada no período teve fundamentos ideacionais semelhantes em ambos os países, propiciando definições de objetivos no plano internacional relativamente similares; (iii) as individualidades, intrínseca às suas diferenças estruturais, determinaram que os métodos empregados na atuação internacional dos dois países para a consecução de seus objetivos autônômicos fossem diferentes.

O **recorte temporal** está fundamentado em trabalhos que indicam mudanças na matriz de inserção internacional de Argentina e de Brasil a partir da virada do milênio. Conquanto pesquisadores indiquem que estas matrizes já enfrentavam processo de alteração, o marco inicial escolhido foi a ascensão de Néstor Carlos Kirchner e de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência de seus respectivos países. A opção pelo ano de 2003 enquanto demarcação está vinculada à hipótese, previamente estabelecida, de que a ressignificação da autonomia nos projetos nacionais de Argentina e de Brasil pode estar vinculada a mudanças no bloco no poder. O marco final respeita a mesma lógica. Na Argentina, em dezembro de 2015, a coalizão Kirchnerista *Frente para la Victoria* (FPV) deixa o poder com Maurício Macri assumindo a presidência pela coalizão *Cambiamos*. No mesmo mês, no Brasil, tem início o processo de impeachment da presidenta Dilma Rousseff, processo este que culminaria com o seu afastamento da presidência em maio de 2016 e com a sua destituição definitiva do cargo em agosto do mesmo ano.

Importa destacar que, ao longo destes 13 anos abarcados pela análise, diferentes líderes passaram pelo governo em ambos os países, ainda que pertencentes ao mesmo partido e à

mesma coalizão política. A Argentina teve como presidentes Néstor Kirchner (2003-2007) e Cristina Fernández de Kirchner (2008-2011) e o Brasil teve Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016). Estas mudanças na presidência, bem como alterações conjunturais ocorridas ao longo da década, implicaram variações nas políticas dos países. Contudo, neste trabalho, parte-se da premissa de que as mudanças verificadas neste íterim não configuraram alterações substanciais no âmago do modelo de desenvolvimento e das matrizes de política exterior de Argentina e de Brasil. A continuidade matricial inclui a manutenção da concepção de autonomia.

No que se refere à **metodologia**, a monografia adota a abordagem hipotético-dedutiva, como implícito nos parágrafos anteriores. Do ponto de vista do método de procedimento, é empregada análise qualitativa a partir de Política Comparada. Mais especificamente, foi utilizada a Análise de Política Externa Comparada, método de procedimento que tem como finalidade a identificação de padrões através do reconhecimento de similaridades e de diferenças entre políticas externas (KAARBO; LANTIS; BEASLEY, 2013). Dentre as limitações do emprego deste procedimento, encontra-se o desafio de associar teorias parcimoniosas compatíveis com o método de Política Comparada e técnicas que permitam o aprofundamento demandado pela Análise de Política Externa (HUDSON; VORE, 1995).

Como mencionado nas hipóteses, o presente estudo não deixa de levar em consideração as particularidades histórico-estruturais de cada um dos países. Consoante a Przeworski e Teune (1970), o estudo acredita no mérito da comparação de sistemas já sabidamente diferenciados, prezando, então, pela eleição de um método de tratamento dos objetos compatível com suas singularidades. Esta é a razão fundamental pela qual decidiu-se restringir a análise comparada a dois agentes, valorizando o exame detalhado de cada um. Nesse sentido, Hermann (1968) indica que a forma mais adequada para a Análise de Política Externa Comparada é “[...] o desenho de conclusões sobre a performance das duas nações a partir da *comparação direta das mesmas estruturas e processos em ambos os países.*” (HERMANN, 1968, p. 530, grifo nosso).

A fim de operacionalizar a comparação, a Política Comparada prescreve a identificação e a descrição de variáveis envolvidas no problema central (LIJPHART, 1971). Baseada na revisão bibliográfica preliminar, foram selecionadas variáveis que serão utilizadas no decorrer de todo o estudo como categorias de análise para apontar semelhanças e diferenças entre as estratégias de busca de autonomia de Argentina e de Brasil, servindo, ao final do trabalho, como indicadores para a avaliação das hipóteses. Foram eleitos dois conjuntos de variáveis em consonância com os objetivos específicos do trabalho. O primeiro conjunto cumpre a função de

comparar o processo de construção ideacional da nova estratégia de busca de autonomia. Já o segundo conjunto tem a intenção de comparar as práticas de política externa de ambos os países a partir da nova forma de tencionar autonomia.

Sendo assim, no que diz respeito ao primeiro bloco, Argentina e Brasil serão comparados pelas seguintes variáveis: (a) processo de ascensão e de estruturação do novo governo; (b) ideias orientadoras do novo governo; (c) identidade internacional do país; e (d) concepção do papel da autonomia à luz da identidade. Já no segundo bloco de variáveis, os dois países serão comparados pelas seguintes variáveis: (d) relacionamento com os Estados Unidos da América; (e) relações regionais; (f) atuação global; e (g) política de Defesa Nacional.

Do ponto de vista da técnica de pesquisa, o trabalho se baseou em revisão bibliográfica, análise documental, análise de discursos e realização de entrevistas. Enquanto materiais, para a revisão bibliográfica foram consultados livros e artigos científicos publicados em periódicos de relevância da área. A análise documental correspondeu à consulta de documentos oficiais dos dois países e das coalizões FPV e PT. Já a análise de discursos focou na busca por padrões discursivos. Isto é, sua avaliação consistiu na identificação de expressões que funcionavam como códigos e eram empregadas recorrentemente em determinado contexto e/ou para determinado objeto (WEAVER, 2002). Para tanto, foram utilizados discursos presidenciais oficiais de posse e no Debate Geral da Assembleia Geral das Nações Unidas. Por fim, as entrevistas foram realizadas com professores argentinos por meio de questionário semiestruturado e cumpriram o papel de minimizar o hiato de conhecimento relativo aos objetos de estudo, dada a nacionalidade da autora.

Para analisar a problemática proposta, é adotado como **referencial teórico** a Teoria Construtivista das Relações Internacionais. Partindo de uma ontologia<sup>2</sup> alternativa à do *mainstream*, os construtivistas apresentam uma problematização do que são interesses do Estado. Em virtude de sua premissa de construção social do mundo, para o Construtivismo “é a interação entre os atores, isto é, os processos de comunicação entre os agentes, que constrói os interesses e as preferências destes agentes” (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 166). O

---

<sup>2</sup> O Construtivismo é responsável pela introdução de uma ontologia alternativa à ontologia materialista no campo das Relações Internacionais. Embora o Construtivismo compreenda uma gama variada de pensamentos, existe uma convergência mínima no que se refere à premissa central, a saber: a construção social do mundo (NOGUEIRA, MESSARI, 2005; WENDT, 2014). Dada esta visão da natureza das relações internacionais, pode-se afirmar que a ontologia da Teoria Construtivista é, essencialmente, uma ontologia “social” (MERKE, 2007). “[...] o construtivismo está em uma posição mediana entre a visão racionalista/objetivista e a visão idealista/reflexivista, por defender que a realidade é uma construção social em aberto, mas que possui um lastro em bases materiais” (MESQUITA, 2016, p. 8). Nessa concepção da natureza das interações, a materialidade *per se*, na maior parte das vezes, não é explicação *suficiente* para as relações internacionais (WENDT, 2014).

primeiro passo para compreender esta constituição por interação é entender que, para a Teoria Construtivista, os interesses são formados a partir das ideias dos atores. “A tese central é que o significado do poder e o conteúdo dos interesses são uma função das ideias.” (WENDT, 2014, p. 127).

Dentro desta lógica, Wendt (2014) defende que os interesses são o que são por conta do que se acredita que eles possam proporcionar: “queremos o que queremos pelo que pensamos sobre isso. [...] Desejo não é separado de crença, mas constituído por ela” (WENDT, 2014, p. 152). Isso significa que o Estado define suas necessidades por meio da interpretação de quem se é e do lugar o qual se ocupa e ao qual busca ocupar no mundo e, a partir disso, delimita seus interesses. “Interesses são crenças sobre como satisfazer as necessidades”, o que inclui a avaliação das limitações e das aspirações materiais do Estado (ROSENBERG, 1992<sup>3</sup> apud WENDT, 2014, p. 163).

Entretanto, Wendt (2014) faz a ressalva de que o Construtivismo se diferencia do debate pós-moderno de Relações Internacionais, que, segundo ele, não leva em consideração “as forças materiais como constrangimentos independentes às ações dos Estados” (WENDT, 2014, p. 142). Na perspectiva de Wendt (2014), a constituição dos interesses não se trata de “ideias do início ao fim”, pois as forças materiais podem ter efeitos que definem os limites das práticas e os custos relativos da opção por determinada atividade, o que o leva a crer que parte dos interesses é, de fato, constituído por elementos materiais.

Dessa forma, entende-se que a identificação do sistema de ideias dominantes num Estado é profícua à análise de política externa. Do mesmo modo que Vigevani e Cepaluni (2007), o presente trabalho partirá “do suposto construtivista de que as estratégias políticas dos países são socialmente construídas por ideias a respeito da realidade social e do mundo externo” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 276). Ou seja, o Construtivismo aqui adotado se propõe a compreender a ação externa dos Estados a partir de suas ideias, mas considerando que os significados sociais são suscetíveis ao efeito da materialidade.

Para organizar esta relação entre as ideias hegemônicas e a formação do interesse, o Construtivismo comumente faz uso do conceito de identidade.<sup>4</sup> Para esse campo teórico, a identidade precede os interesses, pois ela é a resultante da síntese das ideias (princípios, valores, crenças) dominantes que, na sequência, serão determinantes para a formação dos interesses

<sup>3</sup> ROSENBERG, Alexander. **Economics--Mathematical Politics or Science of Diminishing Returns?**. University of Chicago Press, 1992.

<sup>4</sup> Entretanto, é importante salientar que o Construtivismo não produziu uma teoria complexa e articulada a respeito das identidades, mas sim introduziu o conceito de identidade nas análises de relações internacionais (MERKE, 2008).

nacionais (NOGUEIRA; MESSARI, 2005). Nesse sentido, a identidade cumpre o papel de “ferramenta que os sujeitos utilizam para dar sentido ao mundo que os rodeia e, por conseguinte, para moldar suas ações” (MERKE, 2007, p. 37, tradução nossa). Enquanto definição, identidade pode ser entendida como “um conjunto mais ou menos ordenado de predicados por meio dos quais se responde à pergunta: quem sois?” (LAFER, 2001, p. 15). Em outros termos, é a “narrativa sobre si mesmo na relação de alteridade, através da qual são realizadas contraposições e diferenciações, definindo aquele que é próximo e o que é diferente” (MILANI, 2016, p. 20).<sup>5</sup>

No caso do campo das Relações Internacionais, a identidade que importa é a identidade estatal, também denominada identidade internacional.<sup>6</sup> Diferentemente da identidade nacional – que diz respeito a uma população ou coletividade de pessoas –, a identidade internacional tem como objeto de análise o Estado enquanto comunidade política (MESQUITA, 2016). A identidade internacional reflete o “tipo de Estado que se pretende construir e como a política externa reproduz essa discussão” ao mesmo tempo em que, num processo de co-constituição, a política externa contribui para a construção da identidade (MERKE, 2008, p. 12, tradução nossa).<sup>7</sup>

Podemos identificar duas maneiras concretas como a identidade estatal pode configurar a política exterior dos Estados. A primeira maneira é ajudando a constituir os interesses que o Estado persegue em sua ação externa. É configurando interesses o modo como a identidade influi na política exterior. Tanto a dimensão cognitiva da identidade (como interpreto o mundo) como a dimensão social (quem sou e quem quero ser) podem contribuir de maneira crucial na definição dos interesses do Estado. A segunda maneira como a identidade pode influir na política exterior é atuando como uma variável que limita ou restringe as políticas que um Estado pode adotar (LARSEN, 1999<sup>8</sup> *apud* MERKE, 2007, p. 39, tradução nossa).<sup>9</sup>

Ainda assim, uma importante crítica feita ao emprego do conceito de identidade na análise de Relações Internacionais se refere ao privilégio dado ao âmbito sistêmico na

<sup>5</sup> Salienta-se que estas definições de identidade não são produto exclusivo do Construtivismo, nem são utilizadas meramente por abordagens Construtivistas.

<sup>6</sup> Neste trabalho, identidade estatal e identidade internacional serão empregadas como sinônimos.

<sup>7</sup> Do original em espanhol: “la identidad internacional no sólo tiene que ver con culturas de ‘amistad’ o ‘enemistad’ con un Otro, como sugiere Alexander Wendt, sino más bien, y quizás de un modo más crucial, con qué tipo de Estado se pretende construir y cómo la política exterior reproduce esta discusión al mismo tiempo que sirve para construir esa identidad” (MERKE, 2008, p. 12).

<sup>8</sup> LARSEN, Henrik. **Foreign policy and discourse analysis: France, Britain and Europe**. Routledge, 1999.

<sup>9</sup> Do original em espanhol: “podemos identificar dos maneras concretas en que la identidad estatal puede configurar la política exterior de los estados. La primera manera es ayudando a constituir los intereses que el estado persigue en su acción externa. Es configurando intereses el modo en que la identidad influye en la política exterior. Tanto la dimensión cognitiva de la identidad (como interpreto el mundo) como la dimensión social (quién soy y quien quiero ser) pueden contribuir de manera crucial en definir los intereses del estado. La segunda manera en la cual la identidad puede influir en la política exterior es actuando como una variable que limita o restringe las políticas que puede adoptar un estado” (LARSEN, 1999 *apud* MERKE, 2007, p. 39).

teorização de Wendt. Tal abordagem tende a não colocar atenção ao processo de formação das identidades. Portanto, haveria a tendência de a abordagem wendtiana tratar as identidades como dadas (WEAVER, 2002). Seria a substituição da “reificação que o *mainstream* faz dos interesses com a reificação das identidades. Posto de outro modo, o risco construtivista consiste em problematizar os interesses ao mesmo tempo em que aceita as identidades como dadas.” (MERKE, 2007, p. 12, tradução nossa).<sup>10</sup>

Levando em conta essa crítica, McSweeney (1999) afirma que a identidade estatal é construída através de opções políticas. “Identidade não é um fato da sociedade; é um processo de negociação entre pessoas e grupos de interesse” (MCSWEENEY, 1999, p. 73, tradução nossa).<sup>11</sup> Para Zehfuss (2006), é preciso perceber a construção da identidade enquanto um processo social que, como os demais, está sujeito a diferentes interpretações e interesses de acordo com as disputas entre grupos sociais. Isto é, para compreender a identidade internacional de um Estado é necessário o entendimento dos processos de interação política domésticos, inclusive porque, como já mencionado, a identidade estatal diz respeito à identidade de uma comunidade política (ZEHFUSS, 2006; MERKE, 2007). Merke (2007) resume a discussão afirmando ser a identidade “o resultado de um *discurso hegemônico* que da sentido ao Estado em questão: constrói um passado, uma visão do mundo e o lugar do Estado nesta representação” (MERKE, 2007, p. 35, grifo nosso, tradução nossa).<sup>12</sup> “As facções políticas competem entre si para serem percebidas como o partido o qual as políticas e as propostas são as que melhor acrescentam à identidade nacional e à protegem de ameaças externas” (BLOOM, 1993<sup>13</sup> *apud* MERKE, 2007, p. 38).<sup>14</sup>

Em que pese o caráter de disputa política atribuído à formação da identidade, McSweeney (1999) argumenta que, embora possíveis, as mudanças identitárias enfrentam constrangimentos. As condições materiais do Estado, a distribuição de poder no Sistema

<sup>10</sup> Do original em espanhol: “*El riesgo que corre la propuesta de Alexander Wendt consiste en reemplazar la reificación que el mainstream hace de los intereses con la reificación de las identidades. Puesto de otro modo, el riesgo constructivista consiste en problematizar los intereses al mismo tiempo que aceptar las identidades como dadas*” (MERKE, 2007, p. 12).

<sup>11</sup> Do original em inglês: “*Identity is not a fact of society; it is a process of negotiation among people and interest groups*” (MCSWEENEY, 1999, p. 73).

<sup>12</sup> Do original em espanhol: “[...] *es el resultado de un discurso hegemónico que le da sentido al estado en cuestión: construye un pasado, una visión del mundo y un lugar del estado en esa representación*” (MERKE, 2007, p. 35).

<sup>13</sup> BLOOM, William. **Personal identity, national identity and international relations**. Cambridge University Press, 1993.

<sup>14</sup> Do original em espanhol: “[...] *las facciones políticas compiten entre sí para ser percibidas como el partido cuyas políticas y enunciados son las que mejor acrecientan la identidad nacional y la protegen de amenazas externas. [...] la identidad nacional es un proyecto de construcción permanente que requiere articularse a las transformaciones internas y externas*” (BLOOM, 1993<sup>14</sup> *apud* MERKE, 2007, p. 38).

Internacional (SI) e configurações históricas – sobretudo narrativas históricas consolidadas – constituem parcela estrutural da identidade. Esta estrutura exerce o papel de constrangimento às mudanças nas identidades. Waever (2002) explica as mudanças e continuidades a partir do entendimento de que a identidade é formada por uma constelação de conceitos; uns mais profundos, outros mais superficiais. Com isso, Weaver (2002) confere um caráter estratificado à identidade. “[...] não se trata de afirmar que um discurso de política exterior é substituído por outro inteiramente distinto, mas sim que foi rearticulado, conservando alguns elementos e agregando outros novos.” (MERKE, 2007, p. 29, tradução nossa).<sup>15</sup> Considerando estes aspectos, é possível visualizar a construção da identidade internacional de um Estado simultaneamente por herança e por eleição.

Considerando a delimitação da pesquisa, o presente trabalho se divide em dois capítulos além desta introdução e da seção de considerações finais. Ao primeiro capítulo compete a análise comparada dos processos de idealização da nova estratégia de busca de autonomia de ambos os países. Desse modo, analisa o processo de ascensão do novo governo, marcado pela chegada de Néstor Kirchner e de Lula da Silva à Presidência da Nação. Ao longo desta análise, são identificadas as constelações de ideias que pautaram os programas desses governos e que, conforme sugere a primeira hipótese do trabalho, podem ter promovido alterações nas identidades internacionais destes Estados. Em seguida, são reconhecidos os principais aspectos constitutivos destas identidades de Argentina e Brasil, identificando os seus componentes estruturais e os seus novos elementos discursivos – introduzidos pelo Kirchnerismo e pelo PT –. À luz destas identidades, identifica-se a percepção dos governos a respeito da autonomia. No segundo capítulo, são comparadas as práticas da política externa de ambos os países conforme a nova forma de tencionar autonomia exposta no capítulo anterior. Para isso, a seção apresenta a comparação do segundo conjunto de variáveis proposto. Por fim, a seção de considerações finais sistematiza as semelhanças e diferenças das estratégias de busca de autonomia dos governos kirchnerista e petista observadas no decorrer dos capítulos e avalia a validade das hipóteses de trabalho.

---

<sup>15</sup> Do original em espanhol: “[...] no se trata de afirmar que un discurso de política exterior es reemplazado por otro enteramente distinto sino más bien que la constelación de conceptos centrales ha sido rearticulada, conservando algunos elementos y agregando otros nuevos” (MERKE, 2007, p. 29).

## **2 FUNDAMENTOS E CONSTRUÇÃO DA ESTRATÉGIA DE BUSCA DE AUTONOMIA**

Este capítulo tem como objetivo traçar o processo de construção da estratégia de busca de autonomia da Argentina e do Brasil a partir de 2003. Para tanto, em primeiro lugar, é identificado o movimento de ascensão do Kirchnerismo e do PT ao governo, considerando as crises dos Estados e o contexto de decadência do sistema neoliberal de ideias. Em segundo lugar, são estudados a estruturação dos novos governos – construção das coalizões para governo e composição dessas – e os programas de governos implementados domesticamente. A partir disso, infere-se o sistema de ideias que regeu as ações do Kirchnerismo e do PT conforme as crenças, os valores e os princípios intrínsecos aos governantes e as relações sociais que balizaram o estabelecimento e a dinâmica de governo entre 2003 e 2015. Na sequência, é realizada a identificação dos principais elementos discursivos que operaram sobre a identidade internacional dos países neste ínterim, considerando sua vinculação com as ideias oriundas dos projetos de desenvolvimento nacional em curso nos novos governos. Para tanto, primeiramente é desenvolvida breve revisão dos elementos que historicamente compõem a identidade internacional destes países no intuito de identificar os componentes estruturais destas identidades. Em seguida, são apresentados os principais elementos discursivos específicos do Kirchnerismo e do PT que operaram sobre a parcela de eleição da composição identitária. Finalmente, é apresentada a concepção de autonomia a partir da identidade que construíram.

### **2.1 CRISE E TRANSIÇÃO NA VIRADA DO MILÊNIO**

A América Latina foi, ao longo dos anos 1980 e 1990, palco de expansão de políticas neoliberais que, em alguns países da região, já haviam sido iniciadas no período das ditaduras militares da década de 1970. Argentina e Brasil também fizeram parte desse processo durante o governo argentino de Carlos Menem (1989-1999) e os governos brasileiros de Fernando Collor de Mello (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Contudo, ao final da década de 1990 as políticas neoliberais haviam resultado em altos custos em termos de cidadania, democracia e inclusão (RIGGIROZZI, 2012). Nesse contexto, ganhou espaço a contestação aos preceitos neoliberais e o “embate de ideias assume protagonismo” (DINIZ; BOSCHI; GAITÁN, 2012, p. 21). É então que Argentina e Brasil

passam por processos de crise e transição política e econômica (DINIZ; BRESSER-PEREIRA, 2013).

Como boa parte dos Estados latino-americanos, a Argentina atravessou período de crise de endividamento externo e de hiperinflação durante a década de 1980. Em 1989, ano em que Carlos Menem assumiu a presidência da Argentina, o país vivenciou uma dessas ondas de hiperinflação (BUSSO, 2014). Então, sob o contexto de disseminação de políticas econômicas embasadas no receituário do Consenso de Washington<sup>16</sup>, foi instaurado na Argentina o Plano de Conversibilidade em 1º de abril de 1991. Este plano anti-inflacionário de caráter ortodoxo instituiu o regime de *currency board*, ou seja, fixou o câmbio e estabeleceu a paridade entre a moeda argentina e o dólar (BATISTA JR, 2002; SILVA, 2007). A consequência direta e imediata desse sistema foi a renúncia à política monetária.

Com o regime de conversibilidade, a taxa de câmbio fixo correspondia a uma dupla regra de política cambiária, onde a emissão monetária devia ter um respaldo total em dólares. [...]. Desse modo, renunciava à criação de dinheiro doméstico e toda venda de reservas implicava uma absorção em moeda nacional (RAPOPORT, 2013, p. 442, tradução nossa).<sup>17</sup>

Paralelo à fixação do câmbio, foram realizadas a abertura comercial e a liberalização do fluxo de capitais, já que, a partir de então, competia a estas esferas a determinação da oferta monetária (RAPOPORT, 2013). Naturalmente, o corolário deste sistema foi a dependência, traduzida em vulnerabilidade aos mercados internacionais. Nesse quadro, a partir de 1998, ocorre uma reversão no fluxo de entrada de capitais estrangeiros na argentina motivada por instabilidades internacionais.<sup>18</sup> O resultado dessa reversão do fluxo de capitais foi a recessão econômica na Argentina (LAZZARI, 2014). Isso porque – com a impossibilidade de realização de política monetária – a solução para os crescentes déficits fiscais era ou a entrada de capitais externos, ou a realização de uma política fiscal contracionista. Ademais, embora o regime de conversibilidade tenha sido deveras eficiente no combate à hiperinflação, o modelo não logrou a consolidação da estabilidade, já que o Peso (criado em janeiro de 1992) não se firmou como

<sup>16</sup> O Consenso de Washington é o nome atribuído a um conjunto de medidas econômicas neoliberais recomendadas por economistas e instituições financeiras sediadas em Washington D.C., EUA.

<sup>17</sup> Do original em espanhol: “*Con el régimen de convertibilidad, el tipo de cambio fijo correspondía a una dura regla de política cambiaria, donde la emisión monetaria debía tener un total respaldo en dólares [...]. De este modo, renunciaba a la creación de dinero doméstico y toda venta de reservas implicaba una absorción de moneda nacional*” (RAPOPORT, 2013, p. 442).

<sup>18</sup> Os anos 1990 foram marcados por choques internacionais com fortes efeitos sobre as economias da periferia. Assinala-se a Crise Mexicana de 1995, a Crise Asiática de 1997 e a Crise Russa de 1998. Adiciona-se a essas crises a acentuada desvalorização do Real brasileiro em 1999, com fortes impactos sob as economias vizinhas ao Brasil.

moeda preponderante no país, havendo um fenômeno de dolarização da economia argentina (BATISTA JR, 2002).

Após alguns anos vivenciando círculo vicioso (endividamento externo-contracção fiscal-redução da atividade econômica-redução da arrecadação-aumento do problema fiscal-endividamento externo), a Argentina chegou em 2001, já no governo de Fernando de la Rúa – do partido *Unión Cívica Radical* (UCR) e eleito para o mandato presidencial de 1999 a 2003 – com a economia extremamente fragilizada. A soma do mau desempenho do regime macroeconômico e dos custos sociais das reformas neoliberais (privatizações, liberalização comercial e desregulamentação financeira)<sup>19</sup> colocou o país em situação social crítica (SILVA, 2007). Neste ano, os níveis de desemprego estavam acima dos 21% da população economicamente ativa, a pobreza atingia a mais de 51% da população total, havia um processo de desindustrialização acentuado, a dívida externa já era insustentável, os salários reais haviam atingido os piores níveis das últimas três décadas e a desigualdade de renda crescia com velocidade (CUNHA; FERRARI, 2009; LAZZARI, 2014).

Ao final de 2001, o Regime de Conversibilidade encontrava-se em processo de colapso e, com isso, o governo anunciou um novo pacote de austeridade fiscal que ficou conhecido como “*Corralito*”. Dada a situação socioeconômica em que se encontrava a população, mobilizações populares começaram a tomar as ruas do país naquele momento. Esses protestos, que levaram às ruas argentinas os mais variados setores da sociedade, foram marcados pelo mote de “*que se vayan todos*” e pela forte repressão da polícia nacional, tensão que culminou com a morte de cerca de 30 a 40 manifestantes em todo país (SILVA, 2007). Essa crise econômica e social se transformou também em crise política com a renúncia de Fernando de la Rúa, ocorrida após a declaração de estado de sítio durante as insurreições populares de 19 e 20 de dezembro de 2001. Por conta disso, a Argentina vivenciou o fenômeno de ter tido quatro presidentes diferentes entre 20 de dezembro e 02 de janeiro (BUSSO, 2016). Os governos interinos mais marcantes foram o de Adolfo Rodríguez Saá (de 23 a 30 de dezembro de 2001), no qual se declarou o *default* da dívida externa, e o de Eduardo Duhalde (de 02 de janeiro de 2002 a 25 de maio de 2003), no qual se pôs fim definitivo à conversibilidade – desvalorizando o Peso e permitindo sua flutuação – e no qual também se antecipou as eleições presidenciais para maio de 2003 (BATISTA JR, 2002; VADELL, 2006).

---

<sup>19</sup> É importante ressaltar que, inicialmente, estas reformas tiveram amplo apoio popular, na medida em que durante sua implementação a Argentina vivia período de crescimento econômico e de enfrentamento eficiente da inflação (CUNHA; FERRARI, 2009).

Além disso, cabe ressaltar que, se o neoliberalismo não pode ser identificado somente no plano econômico, seu declínio tampouco se restringiu a esta esfera. “Tal ideário [neoliberal] não se restringiu ao econômico e também permeou os campos social, político e cultural, em sentido amplo, passando a construir um novo paradigma na formulação de política públicas” (RAMÍREZ, 2012, p. 56-57, tradução nossa).<sup>20</sup> Sob essa lógica, do ponto de vista da inserção internacional, a Argentina manteve, dos governos Menem ao governo De la Rúa, uma matriz de política externa neoliberal, baseada sobretudo nos preceitos do Realismo Periférico, do acadêmico Carlos Escudé. Assim, considerando que o modelo de inserção internacional está estreitamente vinculado ao modelo de desenvolvimento econômico, o colapso do plano econômico neoliberal também representou o esgotamento da matriz de política externa vigente (VADELL, 2006).

Após o colapso do governo de Fernando de la Rúa, as projeções indicavam o retorno ao poder do peronismo nas próximas eleições presidenciais, marcadas para o primeiro semestre de 2003. Todavia, para esta eleição, o Partido Justicialista (PJ) não realizou prévias internas, permitindo que todos os membros do partido peronista que assim o desejassem se candidatassem ao pleito. Com isso, o PJ teve três figuras de seu quadro concorrendo à presidência: Adolfo Saá, Carlos Menem e Néstor Kirchner. Conforme indicavam os cenários, o peronismo, de fato, recebeu a maior quantidade de votos. Carlos Menem conquistou mais de 24% dos votos e Néstor Kirchner alcançou pouco mais de 22%, resultado que os colocou como os dois candidatos mais votados (VADELL, 2006). Por conseguinte, ambos os membros do PJ avançaram para o segundo turno. No entanto, quatro dias antes do segundo turno Carlos Menem se retirou da corrida presidencial após pesquisas indicarem ampla vantagem de Kirchner. Dessa forma, Néstor Kirchner acabou automaticamente eleito com apenas 22% dos votos daquela eleição.

Já o Brasil vivenciou situação distinta da argentina, não vivenciando crise econômica de dimensão similar. Depois de mais de uma década de problemas econômicos envolvendo dívida externa e hiperinflação, em 1994 o Brasil logrou a estabilidade econômica. O fracasso dos sucessivos planos ortodoxos e dos malsucedidos choques heterodoxos levou a equipe econômica de Itamar Franco, liderada por Fernando Henrique Cardoso (então Ministro da Fazenda), a apostar na proposta de “moeda indexada” apresentada por André Lara Resende e Pêrsio Arida ainda nos anos 1980 (FLIGENSPAN, 1998). A implantação, a partir de 1993, do

---

<sup>20</sup> Do original em espanhol: “*Tal ideario no se restringió a lo económico y también permeó los campos social, político y cultural, en sentido amplio, pasando a constituir un nuevo paradigma en la formulación de políticas públicas*” (RAMÍREZ, 2012, p. 56-57).

denominado “Plano Real” obteve sucesso na eliminação da memória inflacionária. No entanto, o Plano Real era sustentado por uma “âncora cambial” que, se por um lado, impedia o surgimento de “bolhas de consumo”, por outro, introduzia elemento de vulnerabilidade externa à economia. Ou seja, sistema similar ao argentino na medida em que a âncora do sistema de preços também era o câmbio e, desse modo, sistema o qual foi igualmente vulnerável aos choques externos da década de 1990 (RAPOPORT, 2013). Dessa forma, já no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), após a sucessão de crises internacionais, a âncora cambial colapsou e em 1999 ocorreu acentuada desvalorização da nova moeda, o Real. Esse fenômeno, conhecido como *overshooting* do câmbio brasileiro, produziu efeitos negativos sobre os países vizinhos, especialmente sobre a própria Argentina como já mencionado.

Então, a solução encontrada pelo governo brasileiro para a manutenção da estabilidade econômica foi a introdução do sistema ortodoxo de Metas de Inflação, baseado no tripé austeridade fiscal, metas de inflação (como sugere o próprio nome do modelo) e livre-flutuação cambial (AVERBUG; GIAMBIAGI, 2000). Com isso, ao final do mandato em 2002, FHC havia conquistado “o controle da inflação e a consolidação de uma nova moeda sem o vício da indexação” (FLIGENSPAN, 2011, p. 9). Entretanto, Fligenspan (2011) demonstra como a estabilização da economia não foi seguida por um crescimento de dimensão esperada pela população. “Se estabilidade de preços é importante, e isso serviu para bancar a eleição em 1994 e a reeleição em 1998, a sociedade tem claro que ela é somente um passo para o crescimento e a melhoria social” (FLIGENSPAN, 2011, p. 9). Isto é, estabilidade é apenas um pré-requisito, e FHC não foi além dele. Portanto, ainda que os índices econômicos referentes à estabilidade fossem positivos, os dados socioeconômicos da população não acompanharam esse desempenho. Nesse sentido, importa mencionar que, para além dos resultados fracos em termos de crescimento, o governo FHC promoveu uma série de medidas condizentes com as recomendações do neoliberalismo (a desestatização, a desregulamentação e a abertura comercial) que implicaram altos custos em termos de bem-estar para a sociedade (SILVA, 2008).

Paralelamente, o contexto internacional era, novamente, de transformação. A expectativa de uma Ordem Internacional liberal (definida pela forte institucionalização e pela estabilidade oriunda da atuação íntegra e legítima da potência hegemônica) não se concretizou e as contradições do sistema estavam em evidencia. Desse modo, além da frustração socioeconômica doméstica, a virada do milênio, assim como na Argentina, também foi marcada pelo desgaste da matriz neoliberal de inserção internacional.

As crises financeiras, as dificuldades na OMC e o forte unilateralismo norte-americano vinham mostrando que a ordem internacional sobre a qual havia sido montada a matriz de política externa neoliberal se alterava consideravelmente, ou pelo menos revelava suas contradições. Fernando Henrique Cardoso, nesse contexto, passaria crescentemente a criticar a estruturação do sistema internacional” (SILVA, 2008, p. 150).

Sob essa conjuntura, sucederam-se as eleições de 2002. Ao longo da campanha, dois candidatos se sobressaíram: Lula da Silva (do PT), pela oposição, e José Serra (do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB), pela situação. Enquanto José Serra representava a certeza da continuidade da estabilidade, Lula da Silva figurava, ao mesmo tempo, como representante (i) da incerteza a respeito da estabilidade; e (ii) da mudança das más condições de vida da população.<sup>21</sup> Isso porque as pautas de Lula, que já havia sido derrotado em outros três pleitos presidenciais (1989, 1994 e 1998), e de seu partido, o PT, historicamente eram de confrontação ao capital financeiro e, de forma mais abrangente, à burguesia. Contudo, desde a formação da coligação deste pleito houve uma transformação no perfil da candidatura petista. A inclusão de partidos sabidamente conservadores e a escolha de um industrial para a Vice-Presidência – José Alencar, então filiado ao Partido Liberal (PL) – indicavam uma flexibilização dos preceitos petistas.

Mesmo assim, na medida em que Lula foi crescendo nas pesquisas de intenção de votos, o temor do mercado financeiro também foi proliferando. Para controlar a desconfiança popular e, principalmente, tranquilizar o mercado financeiro e aproximar os setores produtivos, Lula lançou em junho de 2002 a “Carta ao Povo Brasileiro” (LULA DA SILVA, 2002). Este pronunciamento de esclarecimento do programa econômico de sua candidatura se difundiu pelos setores das elites econômicas e políticas e obteve o resultado esperado: a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva com mais de 61% dos votos no segundo turno em 27 de outubro de 2002.

## 2.2 NOVOS GOVERNOS: ESTRUTURAÇÃO E PROGRAMAS

Em consonância com o marco teórico (segundo o qual as identidades são formadas por ideias em disputa no âmbito doméstico), o objetivo desta subseção é analisar as ideias que compuseram os planos dos governos kirchnerista e petista, bem como analisar quais e como os grupos de interesse domésticos balizaram a formulação e a implementação das políticas públicas pretendidas pelos novos governos, a política externa dentre elas. O exame da

---

<sup>21</sup> Especialmente das camadas médias da população, já que neste momento Lula ainda não era identificado como representante das camadas mais pobres da sociedade como passou a ser reconhecido a partir de 2006 (SINGER, 2012).

composição do governo e dos interesses dos grupos que o constituíam ou o contestavam permite identificar as ideias que pautaram os governos kirchnerista e petista. Por conseguinte, possibilitam reconhecer as bases nas quais as identidades internacionais de Argentina e de Brasil foram construídas nesse período.

O custo em termos de bem-estar da população e a consequente opinião pública hostil às políticas neoliberais da década de 1990 deixavam claro que tanto o governo Kirchner quanto o governo Lula da Silva seriam pautados pelo termo “mudança”. De acordo com Spektor (2014, p. 44). “a legitimidade das ideias e das instituições comumente associadas com o neoliberalismo entrou em declínio, abrindo espaço para o argumento de que ‘outro mundo é possível’”. Em seus discursos de posse, Néstor fala que “Mudança é o nome do futuro” e Lula afirma que “Mudança; esta é a palavra-chave” (LULA DA SILVA, 2003; KIRCHNER, 2000). Isso porque

[...] quando surge a crise econômica, as ideias dominantes e a coalizão no poder são desafiados, tornando tanto a política doméstica (*politics*) quanto a política econômica (*policy*) mais fluidas, o que permite a eleição de uma nova coalizão, formada em torno de uma nova política (*policy*) que julga necessária para restabelecer a ordem econômica [...] (SILVA, 2007, p. 3).

Na realidade, Néstor Kirchner, como sinalizam os números eleitorais (apenas cerca de 22% dos votos na eleição de 2003), não foi eleito através de grande nova coalizão. Na realidade, Néstor foi produto da fração duhaldista do PJ, não representando nem mesmo segmento majoritário do próprio partido (ZELAZNIK, 2011; RAPOPORT, 2013). Nesse cenário de fraca sustentação popular – vide números eleitorais – e de baixo apoio político do PJ, Néstor utilizou estratégia conhecida como “transversalidade” para conseguir governar (LORENZINI, 2017). Esta estratégia deslocou a tradicional oposição política argentina “peronismo x anti-peronismo” para uma outra lógica política binária, desta vez centrada nos espectros políticos esquerda/direita (ZELAZNIK, 2011).

Com isso, Kirchner buscou aproximar setores que possuíssem maior afinidade com sua proposta pós-neoliberal independentemente da afiliação partidária, montando uma unidade de centro-esquerda em nome de um novo projeto de desenvolvimento econômico. Através dessa estratégia, Néstor Kirchner criou um espaço progressista de centro-esquerda para além do seu partido e, em sentido mais amplo, para além do próprio peronismo (SILVA, 2007). Esse esforço vinha do entendimento de Néstor Kirchner de que a crise da Argentina só poderia ser solucionada através da política, com um Estado promotor de políticas públicas e determinado a promover a reconciliação com a sociedade depois do rompimento de 2001 (BUSSO, 2016). Néstor entendia que havia a demanda por uma redefinição das relações Estado-sociedade, o que

levou ao revigoramento do poder do Executivo e ao fortalecimento da figura presidencial (BUSSO, 2014).

Desde então, a FPV [*Frente para la Victoria*<sup>22</sup>] surge como um empreendimento político mais amplo e mais estreito que o peronismo: mais amplo na medida em que incorporava a setores sociais alheios à sua tradição política; mais estreito porque excluía aos setores que conservavam seu alinhamento com os ex-presidentes Menem, Duhalde<sup>23</sup> y Rodríguez Saá (ZELAZNIK, 2011, p. 99, tradução nossa).<sup>24</sup>

Portanto, baseado no sentimento popular dominante de aversão ao neoliberalismo, Néstor Kirchner se apoiou em sua proposta de *policy* para articular o âmbito das *politics* argentinas. O resultado veio em termos legislativos e eleitorais. Primeiro, porque foi através desta transversalidade que o Kirchnerismo logrou a governabilidade, já que o setor nunca ocupou cadeiras suficientes para formar uma maioria absoluta no Congresso (ZELAZNIK, 2011). Segundo, porque o discurso kirchnerista de união em torno da supressão das políticas neoliberais atraiu o eleitorado de diferentes matizes (primeiro elemento contribuinte para as vitórias eleitorais subsequentes). O corolário desse processo foi uma homogeneidade do governo na orientação das políticas públicas (DINIZ; BOSCHI; GAITÁN, 2012).

Dessa forma, a crise econômica e a nova coalizão representaram uma alteração de projeto de desenvolvimento econômico para a Argentina. Do ponto de vista da implementação de sua política econômica (*policy*), Néstor Kirchner promoveu uma clara ruptura com a orientação neoliberal das políticas públicas da década de 1990. O primeiro ponto que caracteriza esta nova agenda predominante na Argentina é a posição em que o Estado ocupa neste novo projeto de desenvolvimento. Naquela conjuntura, o Estado deixou de ter sua presença rejeitada na economia e passou a ser considerado elemento estratégico (DINIZ; BOSCHI; GAITÁN, 2012). Nesse sentido, o governo pretendia retomar uma “trajetória produtiva e reverter a situação social [...] Entre seus objetivos estavam recuperar os níveis de emprego, recompor o mercado interno e voltar a impulsionar a indústria nacional” (RAPOPORT, 2013, p. 448, tradução nossa).<sup>25</sup> Em suma, o projeto de desenvolvimento do Kirchnerismo combinava a

<sup>22</sup> Nome da coligação eleitoral de Néstor Kirchner.

<sup>23</sup> Pouco tempo depois de assumir a presidência, Kirchner começou um processo de afastamento de Eduardo Duhalde. Tal distanciamento culminou com o rompimento no momento em que as esposas de ambos, Cristina Fernández de Kirchner e Hilda Duhalde, disputaram entre si as vagas para o Senado pela província de Buenos Aires (LORENZINI, 2017).

<sup>24</sup> Do original em espanhol: “*De allí que el FpV surgiese como un emprendimiento político más amplio y más estrecho que el peronismo: más amplio en la medida en que incorporaba a sectores sociales ajenos a su tradición política; más estrechos porque excluía a los sectores que conservaban su alineamiento con los ex presidentes Menem, Duhalde y Rodríguez Saá*” (ZELAZNIK, 2011, p. 99).

<sup>25</sup> Do original em espanhol “[...] *retomar el sendero productivo y revertir la situación social. Entre sus objetivos estaban recuperar los niveles de empleo, recomponer el mercado interno y volver a impulsar la industria nacional*” (RAPOPORT, 2013, p. 448).

promoção estatal do crescimento focado no setor produtivo, objetivando a diversificação da matriz produtiva, com políticas de assistência social e de combate à pobreza assentados em estabilidade macroeconômica.

Para tanto, Néstor Kirchner optou por políticas econômicas heterodoxas. De acordo com Cunha e Ferrari (2009, p. 21), “[...] o caso argentino poderia ser enquadrado nos marcos de um novo modelo de desenvolvimento marcado pela combinação de estratégias públicas ativas de promoção do crescimento com uma gestão macroeconômica capaz de combinar solvência fiscal e externa”. No governo de Néstor, entre 2003 e 2007, o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) girou em torno de 8% anual.

No que se refere à política cambial, a equipe econômica de Kirchner optou por manter o Peso desvalorizando, prezando pela competitividade da taxa de câmbio argentina através do regime de “flutuação suja” (CUNHA; FERRARI, 2009). Essa política de “dólar alto” beneficiou a indústria nacional, já que encareceu o preço das importações por um lado e baixou os custos salariais em decorrência da acentuada desvalorização de 2002 (SILVA, 2007; RAPOPORT, 2013). Por outro lado, o câmbio desvalorizado passou a exercer pressão inflacionária. Para evitar novas ondas de inflação alta sem comprometer o processo de crescimento econômico que se iniciava, a opção do governo foi por medidas administrativas através de negociação com o setor privado e/ou ameaças e imposição de restrições às frações mais resistentes ao congelamento de preços (CUNHA; FERRARI, 2009; BONVECCHI, 2011).

Já a política fiscal era de extremo valor por ser condição necessária à retomada dos investimentos e incentivos públicos. A recuperação da boa condição fiscal veio (i) com a renegociação da dívida em *default* desde 2001; e (ii) com os superávits comerciais. A renegociação da dívida permitiu a redução de cerca de 70% a 75% dela em porcentagem do PIB, além de mudar a composição da mesma já que “44% do total dos títulos emitidos passaram a se vincular em moeda local” (SILVA, 2007, p. 12). Estas medidas permitiram a ampliação da margem para as despesas do setor público. Já os ganhos de receita via superávits foram oriundos da implantação de taxa sobre as exportações em contexto de *boom* da demanda por *commodities*, principal gênero da pauta de exportação argentina. Ademais, não houve aumento significativo das despesas públicas, mas sim uma reestruturação delas, deslocando os montantes antes destinados ao pagamento da dívida para gastos correntes e investimentos em infraestrutura (CUNHA; FERRARI, 2009).

No que diz respeito à política industrial, o governo Kirchner foi marcado por tentativas de retomar a produção industrial. Ainda assim, são feitas duras críticas a essa política do

período, sobretudo pelo fato de não haver uma estratégia de longo prazo para o desenvolvimento produtivo (SILVA, 2007). A política industrial foi sustentada mais pelo proveito passivo do momento favorável do que por um plano ativo para o desenvolvimento do ramo. Sendo o sistema de financiamento um dos obstáculos nesse sentido. Independentemente da falta de coordenação e planejamento estratégico, houve no período uma intenção do governo em promover a expansão da indústria e em manter o “drive exportador” da mesma (CUNHA; FERRARI, 2009). Néstor Kirchner também implementou programas sociais em nome do pilar de inclusão social da sua agenda. As políticas de assistência social implementadas por Kirchner foram uma inovação nas políticas públicas argentinas, pois redefiniriam os paradigmas da proteção social do país na medida em que suas coberturas foram muito mais inclusivas (PAPI, 2017).

Além destas *policies*, as *politics* referentes ao campo social também foram inovadoras a partir de 2003. Zelaznik (2011) demonstra como as coalizões sociais foram um componente arrojado que desempenhou importante papel na sustentação do governo. Em primeiro lugar, porque o discurso de contraposição ao neoliberalismo da década anterior tinha como elemento a afirmação do governo kirchnerista como governo “do povo”. Tendo o discurso como balizador, a forma do governo lidar com os movimentos sociais não poderia ser pautada pela repressão. Os conflitos sociais passaram a ser abordados com diálogo e negociações propositivas. Dessa forma, o governo logrou esvaziar as contestações mais radicais por meio da cooptação de líderes e da satisfação das demandas sociais. Ademais, o governo conferiu novo *status* às organizações de Direitos Humanos, fortemente organizadas e atuantes na Argentina. Tiradas da margem do processo político, estas organizações passaram a compor o núcleo duro da coalizão kirchnerista, inclusive porque “Kirchner converteu o tema das violações aos Direitos Humanos a um dos eixos articuladores da identidade política do Kirchnerismo” (ZELAZNIK, 2011, p. 97, tradução nossa).<sup>26</sup>

Néstor Kirchner ainda contou com fundamental apoio de setores empresariais debilitados pelas políticas liberais da década anterior (SILVA, 2007; SIMONOFF, 2009). A participação da indústria no PIB, que em 1989 era de 21,9%, havia caído para 15,4% até 2001 (RAPOPORT, 2013). No decorrer desse processo, não houve apenas queda da produção, mas também a extinção de setores inteiros da indústria (SIMONOFF, 2009). Com isso, os setores produtivos e exportadores foram os grandes apoiadores do fim da conversibilidade e da

---

<sup>26</sup> Do original em espanhol: “Kirchner convirtió al tema de las violaciones a los derechos humanos uno de los ejes articuladores de la identidad política del kirchnerismo” (ZELAZNIK, 2011, p. 97).

implantação de nova política econômica na sequência. Com efeito, a partir do governo Néstor, o setor industrial “baseado no mercado interno e essencial para a criação de postos de trabalho, decolou rapidamente aproveitando os níveis de capacidade produtiva instalada e não utilizada, os menores custos salariais fruto da desvalorização de 2002 e uma taxa de câmbio alta” (RAPOPORT, 2013, p. 449, tradução nossa).<sup>27</sup> Da mesma forma, o setor exportador, majoritariamente produtor de bens primários, beneficiou-se tanto do Peso desvalorizado quanto da conjuntura econômica mundial no momento do *boom* das *commodities* (RAPOPORT, 2013).

Contudo, a partir do governo de Cristina Fernández de Kirchner (2008-2015) há uma alteração tanto na política econômica quanto nas relações com os grupos de interesse domésticos. A crise econômica internacional de 2008 deteriorou as contas externas argentinas e desacelerou o crescimento do país (RAPOPORT, 2013). A partir de então, pode ser verificado um processo de revalorização do Peso. O resultado disso foi o abandono gradual da opção pelo câmbio competitivo, além do paulatino esgotamento do fenômeno de superávits gêmeos (abrindo espaço para déficits fiscais e na balança comercial) (BONVECCHI, 2011).

Nesse contexto, ainda em seu primeiro ano de mandato, Cristina Kirchner propôs uma mudança na tributação do excedente produtivo do setor agroexportador. A reação do setor agrário à Resolução 125, que determinava as “*retenciones móviles*”, foi maciça e angariou o apreço da opinião pública. Essa contestação do setor agrário deu início ao processo de desmantelamento da unidade produtiva (SIMONOFF, 2009). Tal unidade produtiva acabou fragmentando sua posição frente às políticas públicas do governo a partir de então. Esse processo de desestruturação das relações com as elites econômicas também foi evidente em relação ao setor dos meios de comunicação, os quais foram afetados negativamente pelas políticas menemistas, haviam se sustentados pelas políticas de recuperação de Néstor e, com Cristina no poder, acabaram não só rompendo como também iniciando enfrentamento público e direto com o governo. Em vista disso, Bonvecchi (2011) argumenta que, mais do que o fomento à industrialização, o fio condutor do projeto kirchnerista foi a maximização dos resultados macroeconômicos de curto prazo, principalmente do crescimento, com o intuito de continuidade das políticas sociais.

Assim, enquanto a macroeconomia operou sob a combinação taxa de câmbio real competitiva-superávit gêmeos, os ganhadores foram o conjunto do setor industrial e o complexo agroexportador, e os perdedores o setor financeiro e as empresas de serviços; mas quando a macroeconomia passou a operar com uma taxa de câmbio real

---

<sup>27</sup> Do original em espanhol: “[...] “*asado en el mercado interno y esencial para la creación de puestos de trabajo, despegó rápidamente aprovechando los niveles de capacidad instalada no utilizada, los menores costos salariales frutos de la devaluación de 2002 y un tipo de cambio alto*” (RAPOPORT, 2013, p. 449).

tendencialmente apreciada, déficit fiscal e balança comercial descendente, o setor financeiro recuperou posições frente à indústria pequena e média (BONVECCHI, 2011, p. 146, tradução nossa).<sup>28</sup>

Diferentemente do que ocorreu com Néstor Kirchner na Argentina, Lula da Silva venceu José Serra, com ampla margem (mais de 60% dos votos) no segundo turno das eleições presidenciais de outubro de 2002. Embora o Brasil não enfrentasse crise generalizada como a que colocou a Argentina próxima à situação de Estado falido, o resultado eleitoral daquele momento deixou claro o anseio da população brasileira por um programa de governo que revertesse a condição de déficit de políticas sociais (BUSSO, 2016). Outra diferença entre os dois casos é que enquanto Kirchner era uma figura política ainda pouco conhecida na Argentina, Lula já era um dos principais atores políticos do Brasil desde a década de 1980.

Além disso, se Néstor Kirchner assumiu o governo sem grandes apoios, Lula já havia conquistado importantes aliados. Para além da base das classes médias, Lula já contava com o patrocínio de parte das elites econômicas, especialmente após o lançamento da Carta ao Povo Brasileiro. Segundo Anderson (2011), a Carta não apenas controlou a especulação dos financistas, mas também foi a declaração de compromisso com o empresariado que, a partir de então, passou a amparar a candidatura de Lula através do financiamento à campanha. O PT também modificou o tom dos discursos do partido, amenizando as falas mais radicais, mas reafirmando “o compromisso de recuperar a ação indutora do Estado sobre a economia e de promover políticas de inclusão social sem romper com a política financeira monetarista” (SVARTMAN; SILVA, 2016, p. 5). O resultado deste processo foi a associação dos campos conservadores e progressistas que juntos elegeram Lula com ampla margem de vantagem (SINGER, 2012).

Diferentemente do Kirchnerismo, que optou pela estratégia da transversalidade para garantir – tanto no âmbito Legislativo quanto no âmbito das massas – uma homogeneidade política do governo, os governos petistas escolheram organizar uma coalizão heterogênea, com partidos de variados espectros políticos e apoio de setores diversificados da sociedade civil (DINIZ; BOSCHI; GAITÁN, 2012). Essa característica do governo “dificultou particularmente

---

<sup>28</sup> Do original em espanhol: “Así, pues, mientras la macroeconomía operó bajo la combinación tipo de cambio real competitivo-superávit gemelos, los ganadores fueron el conjunto del sector industrial y el complejo agroexportador, y los perdedores el sector financiero y las empresas de servicios; pero cuando la macroeconomía pasó a operar con tipo de cambio real tendencialmente apreciado, déficit fiscal y balanza comercial descendente, el sector financiero recupero posiciones frente a la industria pequeña y mediana” (BONVECCHI, 2011, p. 146).

a tarefa de definir e obter apoio para um projeto de mais longo prazo que possa situar o país com maior eficácia no caminho do desenvolvimento” (DINIZ; BOSCHI; GAITÁN, 2012, p. 23).

Da mesma forma como montou uma coalizão política unindo diferentes linhas ideológicas das elites políticas, os governos do PT optaram por uma estratégia de arbitragem em relação às elites econômicas. O objetivo era incluir no governo o maior número de grupos de interesse, já que estruturalmente o Brasil possui elites organizadas e coesas que disputam e se apoderam do aparato estatal com agilidade (DINIZ; BOSCHI; GAITÁN, 2012). De acordo com Singer (2015, p. 54), nos governos do PT “se estruturaram duas coalizões contrapostas, a que denominamos “rentista” e “produtivista”. [...] Pairando sobre ambas [...] uma constante arbitragem de acordo com a correlação de forças, ora dando ganho de causa a uma, ora à concorrente”.

Se, por um lado, essa diversidade dentro da coalizão de governo constrangeu um projeto de longo prazo, foi essa heterogeneidade que permitiu que o PT realizasse as políticas sociais que almejava. Isso porque essa estratégia, associada às excepcionais condições econômicas globais, reduziu o poder relativo de influência do setor financeiro (hegemônico desde o governo FHC) sobre o governo sem que uma nova fração de classe estabelecesse uma nova hegemonia no bloco de poder (TEIXEIRA; PINTO, 2012). Tal movimento acabou garantindo a viabilidade da arbitragem entre as frações da burguesia e maior margem de manobra para o governo executar suas políticas progressistas.

Em síntese, a heterogênea aliança que permitiu os governos do PT combinava a manutenção no poder de segmentos tradicionais e conservadores da política brasileira com a implantação de políticas progressistas de inclusão social e de recuperação da capacidade estatal (SVARTMAN; SILVA, 2016, p. 5).

Por conta dessa estruturação do governo e da conjuntura de incerteza, Lula montou equipe econômico de orientação ortodoxa em seu primeiro mandato (DINIZ; BRESSER-PEREIRA, 2013). Este ajuste de Lula às circunstâncias de desconfiança do setor financeiro surtiu efeito e paulatinamente os mercados foram se acalmando com a concretização da perspectiva de manutenção do tripé econômico implementado por FHC (FLIGENSPAN, 2011). Como continuidade da política macroeconômica de FHC, a taxa média de crescimento no primeiro mandato de Lula foi modesta, cerca de 3,5% ao ano (enquanto durante os governos FHC foi de 2,3%). Todavia, esse período já estava sendo marcado por desempenho externo próspero em virtude do cenário internacional favorável às exportações brasileiras (FLIGENSPAN, 2011).

Não obstante, paralelamente a essa continuidade, Lula deu início às suas políticas sociais. Contando com a mudança da conjuntura econômica internacional que beneficiou a condição econômica brasileira, o PT começou a implementar políticas para a redução da pobreza, especialmente no sentido de combate à miséria. Para tanto, foram criados programas de transferência de renda como o Fome Zero e o Programa Bolsa Família (PBF). O PBF teve como diferencial a unificação dos programas de transferência de renda já implementados e a ampliação da cobertura e do escopo de atendimento. Concomitantemente, houve uma política de recuperação do valor real do salário mínimo e de incentivo ao ingresso no mercado formal de trabalho. Também foi realizada reforma no setor de crédito do país, a qual permitiu a “ampliação do volume de crédito e dos prazos de pagamento e a introdução de novos mecanismos como o crédito consignado” (FLIGENSPAN, 2011, p. 13). Essas medidas, para além de seu intuito de inclusão social, contribuíram para a ativação do mercado interno – crescimento do consumo popular, geração de empregos, crescimento do PIB – e tudo isso sem confronto com os grandes capitais (ANDERSON, 2011; SINGER, 2012). Essa estratégia tinha como base a percepção de que para haver inclusão social eram necessários a estabilidade e o crescimento econômico.

Já no segundo mandato de Lula ocorreu a intensificação do crescimento econômico e do processo de redução da desigualdade social. Uma mudança substancial na equipe econômica – com a nomeação de profissionais vinculados ao pensamento desenvolvimentista para a burocracia econômica – e a situação de prosperidade do mercado internacional propiciaram uma alteração no direcionamento das políticas do governo (FLIGENSPAN, 2011). A política econômica que antes era mais favorável à fração financista da burguesia, passa a beneficiar com maior intensidade o setor produtivo. Mostra disso é o crescimento da atuação do BNDES e a política de Campeãs Nacionais, visando à internacionalização das grandes empresas nacionais (DINIZ; BRESSER-PEREIRA, 2013). Isso não significou, contudo, uma reversão do processo de desindustrialização em curso desde a década de 1990 (CASTRO, 2001; OREIRO; FEIJÓ, 2010). A política cambial dos dois mandatos de Lula foi de condescendência com a tendência de sobrevalorização do Real, diminuindo a competitividade das indústrias brasileiras, diferentemente do que ocorreu na Argentina durante o governo Néstor. Mesmo o governo Lula mantendo o discurso de estímulo à indústria, o *catch up* brasileiro ainda foi inferior ao necessário para um desenvolvimento assentado na industrialização (DINIZ; BRESSER-PEREIRA, 2013).

Enquanto Cristina Kirchner assumiu a presidência da Argentina meses antes do estouro definitivo da crise econômica mundial de 2008, Dilma Rousseff recebeu o governo brasileiro dois anos depois do momento mais crítico para as economias da região. Cristina teve de lidar com a adaptação da economia argentina ao novo contexto, considerando a possibilidade de realizar ou não mudanças nas políticas macroeconômicas para o amortecimento dos efeitos da crise. Já Dilma assumiu o Palácio do Planalto com medidas anticíclicas em vigor e apresentando resultados exitosos na díade prioritária do governo: crescimento e inflação controlada.<sup>29</sup> No entanto, quando as condições para o sucesso da política do governo pareciam satisfeitas, a segunda onda da crise econômica mundial, a crise da Zona do Euro, começou a circundar a economia brasileira em 2011. A combinação do até então bom desempenho doméstico com o prenúncio de constrangimentos econômicos vindos do plano internacional foi o gatilho para uma nova política econômica (SINGER, 2015).

A Nova Matriz Econômica, como denominou o então Ministro da Fazenda, Guido Mantega, foi uma política anticíclica que intensificou o componente de estímulo à industrialização – ou pelo menos de contenção do processo de desindustrialização –. Boa parte das medidas da nova política teve sua origem no documento “Brasil do diálogo, da produção e do emprego” lançado no início de 2011 após mobilização conjunta da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e das maiores centrais sindicais do país (SINGER, 2015; FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO – FIESP, 2011). Este documento, que demandava a retomada do vigor do setor industrial, é ícone do ganho de proeminência da coalizão setorial produtivista no governo Rousseff. Contudo, assim como ocorreu na Argentina a partir do momento em que Cristina modificou as diretrizes econômicas do governo, Rousseff também enfrentou o rompimento do empresariado com o governo ainda que por razões distintas e apenas em meados de seu mandato.

Sem a pretensão de identificar os motivos pelos quais houve a ruptura, é importante mencionar que este foi o marco de cessação da estratégia de arbitragem entre frações da burguesia empregada até então pelos governos petistas (SINGER, 2015). Simultaneamente ao rompimento promovido pelo setor produtivista, o governo passou a enfrentar dificuldades com a sua base no Legislativo decorrentes da Operação Lava-Jato, assim como também passou a

---

<sup>29</sup> Isso em virtude do empenho da equipe econômica de Lula em garantir a continuidade do processo de crescimento com inclusão social. Singer (2015) relata que os cálculos do governo para o planejamento de políticas sociais demonstravam a necessidade de crescimento para a viabilidade da execução das políticas públicas.

enfrentar a relutância da opinião pública (efeito das manifestações de junho de 2013).<sup>30</sup> Também importa assinalar que, em virtude da intenção desenvolvimentista, o segmento da burguesia avariado no governo Dilma foi o dos financistas, os quais não tinham até então incentivos para manter a coalizão.

Mesmo assim, Dilma foi reeleita, ainda que com pequena margem de votos, em outubro de 2014. Entretanto, ao iniciar seu novo mandato, em janeiro de 2015, a “aliança conservadora para políticas progressistas” já havia se dissolvido e a inflexão para uma política econômica ortodoxa – conforme as elites econômicas haviam passado a reivindicar – não foi capaz de sustentar o governo que agonizou até a destituição definitiva em 2016 (SVARTMAN; SILVA, 2016, p. 4). Com isso, é perceptível que, assim como ocorreu com Cristina Kirchner, com Dilma Rousseff há alteração tanto na política econômica quanto nas relações com grupos de interesse domésticos, ainda que ambas tenham mantido em seus governos os mesmos objetivos dos governos anteriores.

Dos processos de ascensão e de estruturação do governo e dos programas apresentados pelos novos governos é possível inferir o conjunto de ideias centrais que orientou as políticas públicas dos governos kirchneristas e petistas. Ambos os governos tiveram como objetivo último de suas políticas o bem-estar da população através do desenvolvimento nacional. Este desenvolvimento nacional só seria alcançado através da estabilidade e do crescimento econômico, com diversificação da matriz produtiva, associado ao fim da pobreza e à redução das desigualdades. Nesses entendimentos estava implícito o pensamento de que a alternativa para a melhoria da economia residia no mercado interno, ou seja, apenas esforços domésticos levariam o país à condição de desenvolvimento.

Contudo, desafios apresentavam-se ao alcance dessa condição de desenvolvimento almejada. E esses desafios aos programas do Kirchnerismo e do PT foram percebidos de maneira diferente pelos governos. Na Argentina havia o entendimento de que o principal desafio do país era a superação definitiva da crise de 2001. Sendo assim, o governo kirchnerista percebia como seus principais desafios, num primeiro momento, a reversão da descrença no sistema político-partidário, das más condições de vida da população (quantificadas, principalmente, pelos índices de pobreza e desemprego), do *default* e do conseqüente descrédito internacional. Já o PT, assumindo o Brasil em melhores condições de estabilidade, não precisou se empenhar na recuperação de uma crise de profundidade e abrangência similar à argentina,

---

<sup>30</sup> “Inicialmente um processo espontâneo, policêntrico e com agendas variadas [...], as manifestações acabaram engolfadas por grupos conservadores e por vezes violentos e pelo sentimento de insatisfação com a corrupção” (SVARTMAN; SILVA, 2016, p. 5).

dedicando-se a desafios como os baixos índices de crescimento, a desindustrialização, a pobreza e a desigualdade social

Do ponto de vista da estruturação dos governos, fator que baliza a execução das propostas dos governantes eleitos, as estratégias foram distintas. Na Argentina, a ideia de estratégia de sustentação política que prevaleceu foi a de busca por uma unidade fundamentada em crenças comuns, atribuindo ao governo um caráter político homogêneo. Já no Brasil, a estratégia política escolhida pela PT foi a de uma grande coalizão nacional de ideias e interesses plurais. Foi através da opção por uma aliança heterogênea que os governos petistas lograram condições políticas para recolocaram o Estado na função de estimulador da economia e de provedor de direitos. Já em relação às relações com as elites econômicas, enquanto a Argentina adotou um capitalismo seletivo e a imposição de negociações em sentido negativo, o Brasil fez uso da arbitragem entre as frações da burguesia no intuito de aproximar as elites econômicas ao governo.

Em boa medida, as dissonâncias ressaltam as distinções entre os dois sistemas políticos. O kirchnerismo foi mais propenso a inflexões e mesmo rupturas, principalmente no plano interno e em temas específicos no plano externo, enquanto o lulismo demarca-se por um formato mais conciliador, em uma e outra dimensão. De toda sorte, os dois modelos propugnavam e atingiram mudanças substantivas, também nos dois planos, o que os diferencia marcadamente dos governos imediatamente anteriores (SOARES; MILANI, 2016, p. 225).

Em síntese, o sistema de ideias que regeu as ações do Kirchnerismo e do PT é resultante de crenças, valores e princípios intrínsecos aos partidos e governantes eleitos e das relações sociais que balizaram o estabelecimento e a dinâmica de governo. Sendo assim, o conjunto de ideias que sedimentou a identidade internacional de Argentina e Brasil entre 2003 e 2015 está sistematizado no Quadro 1:

**Quadro 1 – Ideias orientadoras da construção dos projetos dos Kirchner e do PT**

<b>Argentina</b>	<b>Brasil</b>
Objetivo de alcançar o bem-estar da população a partir do desenvolvimento nacional;	Objetivo de alcançar o bem-estar da população a partir do desenvolvimento nacional;
Concepção do Estado como indutor fundamental ao desenvolvimento;	Concepção do Estado como indutor fundamental ao desenvolvimento;
Percepção de políticas de busca de estabilidade, crescimento econômico, combate à pobreza, inclusão social e redução das desigualdades como primeiras medidas rumo à condição de desenvolvimento;	Percepção de políticas de busca de estabilidade, crescimento econômico, combate à pobreza, inclusão social e redução das desigualdades como primeiras medidas rumo à condição de desenvolvimento;
Entendimento de que a solução para as mazelas da sociedade encontra-se no plano interno.	Entendimento de que a solução para as mazelas da sociedade encontra-se no plano interno.

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da pesquisa (2017).

### 2.3 CONSTITUIÇÃO DAS IDENTIDADES INTERNACIONAIS E REFLEXOS SOBRE AS CONCEPÇÕES DE AUTONOMIA

Conforme explicitado anteriormente, a identificação das identidades internacionais – ou estatais – de Argentina e de Brasil permite compreender a forma como os países perceberam a questão da autonomia e idealizaram sua estratégia de busca por ela. Para tanto, em primeiro lugar são elencados os componentes que, historicamente, vem estando presentes nas identidades internacionais destes países e que, portanto, podem ser considerados elementos estruturais destas identidades. Na sequência, são detectadas percepções internacionais vinculadas às ideias do Kirchnerismo e do PT enumeradas na seção anterior. Na medida em que as ideias são particularidades destes governos, depreende-se que as visões delas decorrentes constituam a parcela de eleição do arranjo identitário.

Um elemento historicamente presente na Argentina é a percepção de necessidade de rompimento com a situação e estruturação de uma nova inserção internacional a cada novo governo. Pignatta (2011, p. 145, tradução nossa, grifo nosso)<sup>31</sup> afirma que “distintos governos argentinos deste ciclo democrático estimaram que seu maior desafio externo era conquistar uma *nova inserção internacional* para uma *nova Argentina*”. Essa busca de uma nova Argentina faz parte das recorrentes alterações na forma como a Argentina percebe a si mesma, ou seja, recorrentes alterações identitárias.

A origem dessa necessidade constante de uma reinserção mundial está na percepção de “*declínio argentino*” (PIGNATTA, 2011, p. 150, grifos da autora). Cunha e Ferrari (2009) mencionam o fato de a Argentina ter uma memória histórica muito forte do período de auge do progresso argentino, entre meados do século XIX e as primeiras décadas do século XX. Isso gerou uma “*narrativa decadentista*” consolidada na Argentina, atribuindo a essa percepção de declínio o caráter de elemento estrutural da identidade argentina conforme a indicação de McSweeny (1999) para os elementos considerados estruturais nas identidades. Essa narrativa decadentista representa a ideia de que o país já foi um grande Estado – em termos de capacidades materiais e de projeção internacional – e que na atualidade encontra-se em declínio.

Assim, a identidade internacional da Argentina parece estar marcada por mudanças de sinalização importantes, flutuações discursivas onde quem chega ao poder sustenta sua construção de identidade internacional a partir da negação de que o antecedeu y

---

<sup>31</sup> Do original em espanhol: “[...] *distintos gobiernos argentinos de este ciclo democrático estimaron que su mayor desafio externo era lograr una nueva inserción internacional para una nueva argentina*” (PIGNATTA, 2011, p. 145).

promete (re)construir uma nova Argentina e (re)inseri-la no mundo de um novo modo (MERKE, 2008, p. 5, tradução nossa).<sup>32</sup>

Por outro lado, a busca de uma reinserção visando à superação dessa condição de declínio indica uma visão argentina positiva do potencial do país no mundo. Contudo, essa óptica positiva está assentada na visão do passado. Pra Merke (2008), “a estrutura temporal da identidade argentina tem ao presente como problemático, mas o futuro está basicamente no passado” (MERKE, 2008, p. 6, tradução nossa).<sup>33</sup> Nesse mesmo sentido, a Argentina tem uma percepção muito forte de pertencimento ao Ocidente decorrente da exaltação desse passado de proximidade às grandes potências ocidentais (LAFER, 1997).

Com os Kirchner no poder é evidente a permanência desses elementos estruturais na identidade argentina. Em seu discurso de posse, Néstor Kirchner propõe “reconstruir a nossa própria identidade como povo e como Nação” e na sequência fala ter o sonho de “voltar a ter uma Argentina com todos e para todos” (KIRCHNER, 2003, tradução nossa).<sup>34</sup> Os Kirchner, assim como outros governos, também entenderam que a Argentina precisava reconstruir sua posição no mundo.

A respeito da visão argentina de si mesmo, durante o governo Menem, a Argentina se percebia como um país periférico num sentido de *atraso*. Essa percepção da posição do país fez com que o mecanismo de reinserção escolhido na década de 1990 fosse o alinhamento à potência hegemônica com o intuito de, numa analogia, pegar carona num veículo já em alta velocidade. Essa postura reduziria custos que políticas de contestação supostamente trariam (PIGNATTA, 2011). Durante o Kirchnerismo, a percepção da posição argentina no mundo também era a de uma Argentina periférica. Entretanto, esse entendimento não significava um atraso autóctone do país, mas sim um atraso resultante de uma Ordem Internacional que desempenhava constrangimentos ao desenvolvimento do país (KIRCHNER, 2003; FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014).

De acordo com Milani (2016), o Sistema Internacional (SI) foi percebido como um obstáculo ao desenvolvimento durante os governos Kirchner. A visão das condições do Sistema Internacional, em primeiro lugar, envolvia a assimilação do âmbito internacional como

---

<sup>32</sup> Do original em espanhol: “*Así, la identidad internacional de la Argentina parece estar signada por cambios de puntuación importantes, fluctuaciones discursivas en donde quienes llegan al poder sustentan su construcción de identidad internacional a partir de la negación de quien lo antecedió y prometen (re)construir una nueva Argentina y (re)insertarla en el mundo de un nuevo modo*” (MERKE, 2008, p. 5).

<sup>33</sup> Do original em espanhol: “*la estructura temporal de la identidad argentina tiene al presente como problemático pero el futuro está básicamente en el pasado*” (MERKE, 2008, p. 5).

<sup>34</sup> Do original em espanhol: “*reconstruir nuestra propia identidad como pueblo y como Nación [...] vengo a proponerles un sueño que es volver a tener una Argentina con todos y para todos*” (KIRCHNER, 2003).

ambiente de cerceamento das possibilidades de desenvolvimento argentinas. Visão oposta às visões do governo da década de 1990, que percebia neste plano a possibilidade de alianças prolíficas para a superação do atraso nacional. Além disso, o discurso dos Kirchner a respeito do SI colocava ênfase no elemento desigualdade oriundo, principalmente, da globalização e, desse modo, reivindicava o reconhecimento das transformações do pós Guerra Fria a partir do fortalecimento do multilateralismo. Assim, ficava subentendida a percepção de um mundo crescentemente multipolar, ainda que esta expressão não seja recorrente nos discursos (KIRCHNER, 2003; FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014). No entanto, o sentimento de pertencimento ao Ocidente fazia com que a Argentina percebesse a arena internacional como “um obstáculo ao desenvolvimento nacional, mas não como um outro ameaçador” (MILANI, 2016, p. 66).

Essa percepção está associada à noção de que a solução para as mazelas da sociedade encontra-se no plano interno, o que confere um maior papel de agência ao Estado argentino. É sob essa perspectiva que Néstor propõe um “Estado inteligente”, com “políticas ativas” de reconstrução do capitalismo argentino de modo que seja possível retomar a mobilidade social (KIRCHNER, 2003). Para essa construção ele afirma ser necessária a abertura ao mundo de forma realista, indicando uma tendência de preferência por negociações em vez de conformidade (KIRCHNER, 2003). A política externa é, portanto, entendida como um instrumento para a solução dos problemas internos (BUSSO, 2014). Com isso, o Kirchnerismo constrói uma visão de potencial no mundo baseada na ação independente do Estado, forma pela qual seria possível transpor os constrangimentos internacionais ao desenvolvimento.

Vimos do Sul do mundo e queremos estabelecer, junto a vocês, os argentinos, prioridades nacionais e construir políticas de Estado a longo prazo de modo a criar futuro e gerar tranquilidade. Sabemos aonde vamos e sabemos aonde não queremos ir ou voltar. [...] Pensamos o mundo em argentino, a partir de um modelo próprio. Este projeto nacional que expressamos, convoca a todos e a cada um dos cidadãos argentinos e acima e por fora de alinhamentos partidários a colocar mãos à obra neste trabalho de refundar a pátria (KIRCHNER, 2003, tradução nossa).<sup>35</sup>

Busso (2014) destaca que estas percepções foram acompanhadas por um perfil discursivo mais frontal que utilizava termos como “dignidade nacional” e “interesse nacional” como ferramenta para a sustentação de uma postura de enfrentamento. Segundo a autora, a

---

<sup>35</sup> Do original em espanhol: “*Venimos desde el Sur del mundo y queremos fijar, junto a ustedes, los argentinos, prioridades nacionales y construir políticas de Estado a largo plazo para de esa manera crear futuro y generar tranquilidad. Sabemos adonde vamos y sabemos adonde no queremos ir o volver. [...] Pensamos el mundo en argentino, desde un modelo propio. Este proyecto nacional que expressamos, convoca a todos y cada uno de los ciudadanos argentinos y por encima y por fuera de los alineamientos partidarios a poner mano a la obra de este trabajo de refundar la pátria*” (KIRCHNER, 2003).

intenção era demonstrar que, apesar da condição de vulnerabilidade, a Argentina era capaz de dizer “não” durante um processo de negociação (BUSSO, 2014). Ou seja, o conjunto de características discursivas do Kirchnerismo passava a noção de que a Argentina era capaz de decidir o próprio destino e assim o buscava fazer. Essas leituras a respeito da estrutura internacional e do modo como a Argentina deveria agir para atingir o seu potencial foram as novidades introduzidas pelo Kirchnerismo à identidade internacional da Argentina conforme o conjunto de princípios, valores e crenças de seus governos.

Já o Brasil apresenta maior número de elementos estruturais em sua identidade internacional. O perfil da identidade internacional do Brasil difere do perfil da identidade internacional da Argentina, que possui menor quantidade de fatores estruturais e está mais suscetível a mudanças mais abrangentes, inclusive não só pela identidade internacional mais em aberto, mas também pela intensidade das mudanças nos próprios modelos de desenvolvimento do país (PIGNATTA, 2011; LORENZINI, 2017). No Brasil, segundo Saraiva (2014), “há um padrão histórico que insiste na seta do tempo da inserção internacional do Brasil. A seta não é linear, move-se em oscilações ora tendente a mais autonomia, ora a menos, mas é garantida no tempo, no meio” (SARAIVA, 2014, p. 10).

Assim, um primeiro elemento considerado estrutural na identidade internacional do Brasil é a questão da autonomia. Saraiva (2014) mostra como o princípio de autonomia não surgiu *a priori* na sociedade e no Estado brasileiro, mas sim foi construído, desde as elites imperiais, como uma forma de viabilizar o novo país. Spektor (2014, p. 21) salienta que este consenso em torno da autonomia “apenas existiu em um nível abstrato – o compromisso com uma política de adesão ao capitalismo que assegurasse alguma margem de manobra nacional”. Ou seja, a forma como a autonomia deve ser buscada não é componente enraizado na identidade internacional do país. Mas, de qualquer forma, a discussão acerca da necessidade de maior autonomia decisória é recorrente na identidade internacional do Brasil, assim como o é a questão da reinserção internacional no caso argentino (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011; SARAIVA, 2014).

Além do debate sobre autonomia, são elementos que permanecem na identidade internacional do país desde o século XIX os seguintes: (i) a noção de pacifismo e de satisfação geopolítica; (ii) a percepção de potencial de liderança internacional; (iii) o entendimento de Brasil enquanto um caso *sui generis*; e (iv) a busca de harmonia no pensamento sobre política externa (MERKE, 2008). Estes elementos estruturais que se mantêm em diferentes modelos de desenvolvimento brasileiros têm suas raízes na formação do Estado brasileiro.

A percepção de Brasil enquanto país pacífico e satisfeito com sua condição geopolítica é apresentada por Lafer (2001) como decorrente da formação continental do país, o qual manteve a unidade territorial através de uma identidade política que a América de colonização espanhola não logrou construir (GUERRA, 2003). No mesmo sentido, Lafer (2001) atribui parte do acumulado diplomático brasileiro à necessidade de relacionar-se com muitos países ao seu redor, o que conferiu ao país uma vocação universalista. Além disso, o fato de estar situado em uma região de influência de uma potência hegemônica e fora da “linha de frente” das disputas internacionais contribuiu para a construção de uma identidade de pacifismo e contentamento (LAFER, 2001, p. 24).

Outra noção presente na estrutura da identidade do país é a de que o Brasil merece maior prestígio no Sistema Internacional, o que está vinculado ao entendimento brasileiro de que o país tem potencial de exercer uma maior liderança internacional. Por trás dessa percepção está a ideia “de que o país tem algo a dizer sobre a ordem global para além do entorno regional” (SPEKTOR, 2014, p. 27). Essa ideia, por sua vez, está assentada na noção de excepcionalidade brasileira. Em primeiro lugar, porque o Brasil teria conseguido, sob a óptica de Darcy Ribeiro, construir uma síntese sociocultural singular no espaço latino-americano (LAFER, 2001). Há o entendimento de que a “pluralidade social e étnica habilita o Brasil a ser interlocutor junto a públicos variados. Etnicamente, sua matriz miscigenada o gabarita para o diálogo com diferentes povos (MESQUITA, 2016, p. 19)”.

Para além dos aspectos socioculturais, as condições materiais brasileiras também são percebidas como aspectos que atribuem ao país caráter *avis rara*. O Brasil é visto como um país de contrastes, pertencente ao Primeiro e ao Terceiro mundo simultaneamente. Essa condição, entendida como “dupla inserção”, habilitaria o país ao “diálogo tanto com os países centrais quanto com os periféricos” (MESQUITA, 2016, p. 16). Essa dupla inserção também é responsável pela visão de Brasil enquanto limite do Ocidente (LAFER, 2001; SPEKTOR, 2014). Isto é, a visão brasileira de sua posição enquanto Ocidente é menos enfática se comparada à visão argentina sobre si mesma.

Sob essa mesma lógica, ainda que o Brasil tenha limitações materiais, a visão de potencial brasileiro no mundo é a de que o futuro é promissor para o Brasil. Entretanto, acompanha essa visão de futuro promissor a leitura de que, no presente, a situação doméstica é problemática. Há, portanto, intrínseca à identidade internacional do Brasil uma ideia de superação. Nessa estrutura discursiva sobre o potencial do país, a política externa desempenha o papel de ponte entre o Brasil do presente e o Brasil do futuro (MERKE, 2008).

Todavia, embora no Brasil, de fato, haja certa continuidade na identidade internacional do país, são nítidas clivagens referentes à eleição de prioridades e à proposição de estratégias. Ou seja, o Itamaraty possui grupos que, partindo de crenças e objetivos de longo prazo semelhantes, têm visões sobre prioridades e estratégias de ação diferentes (SARAIVA, 2010). É nesse ponto que ocorrem as maiores variações da identidade e que se refletem na política externa do país.

As crenças orientam a formulação de comportamentos baseados em premissas realistas, definidas a partir da estratégia de desenvolvimento nacional e de determinados *cálculos dos formuladores de política externa que variam de acordo com a visão política e percepção destes formuladores* do que seriam interesses nacionais, conjuntura internacional e outras variáveis mais específicas (SARAIVA, 2010, p. 2, grifo nosso).

Entre os governos FHC e Lula da Silva tanto as lideranças quanto as burocracias – dois dos quatro agentes primários de mudança nas políticas externas segundo Hermann (1990) – apresentam diferenças de visão de mundo. Nesse sentido, Saraiva (2010) afirma que, com a ascensão de Lula da Silva, a corrente dos Institucionalistas Pragmáticos do Itamaraty é substituída pela corrente dos Autonomistas no círculo de influência da formulação da política externa brasileira (PEB). Essa substituição é motivada pela maior afinidade nas visões de prioridades e de método entre esta corrente e o novo governo.

Segundo Vigevani e Cepaluni (2007, p. 273), “a política externa de Luiz Inácio Lula da Silva reflete, ao menos em parte, posições tradicionais do Partido dos Trabalhadores”. Na narrativa de Lula da Silva esteve muito presente a ideia de retomar a “soberania nacional”, termo semelhante aos usados pelos Kirchner na Argentina no sentido de legitimar postura de contestação. Nas palavras do presidente, “chegou a hora de transformar o Brasil naquela nação com a qual a gente sempre sonhou: uma nação soberana, digna, consciente da própria importância no cenário internacional” (LULA DA SILVA, 2003).

Além disso, Lula afirma que “o Brasil pode dar muito a si mesmo e ao mundo. [...] Ainda não cumprimos a grande missão planetária que nos espera. [...] O Brasil [...] terá de pensar com a sua própria cabeça; andar com as suas próprias pernas” (LULA DA SILVA, 2003). Com estas palavras, fica evidente que Lula prezava por mudanças no país conforme o novo modelo de desenvolvimento, porém, ainda assim, mantinha a histórica narrativa de Brasil de futuro promissor e de grande capacidade de liderança internacional. Logo, nos próprios discursos de Lula é perceptível a manutenção dos elementos estruturais da identidade brasileira historicamente dados.

No entanto, a maneira de alcançar esse potencial auspicioso foi exposta de maneira distinta. Do mesmo modo como foi apresentado pela Argentina, a forma de superar as mazelas da sociedade brasileira era a mobilização das capacidades internas. Dessa forma, o “andar com as suas próprias pernas” referido por Lula (2003) representava a ideia de que o Brasil seria potência desenvolvida a partir do momento em que promovesse crescimento com redistribuição de renda e diversificação da sua matriz produtiva, permitindo uma melhor inserção na economia mundial. Essa é uma diferença significativa em relação ao governo FHC, que pregava a consecução do desenvolvimento a partir de uma integração à economia internacional, sem o necessário desenvolvimento prévio das capacidades materiais domésticas. Isso se deve à ideia, vigente no governo Cardoso, de Sistema Internacional enquanto possível subsidiário do desenvolvimento brasileiro. Nos governos do PT, similarmente aos governos Kirchner na Argentina, é retomada a expectativa de um desenvolvimento autóctone.

Em meu governo, o Brasil vai estar no centro de todas as atenções. O Brasil precisa fazer em todos os domínios de si mesmo, de forma a criar forças que lhe permitam ampliar o seu horizonte. Fazer esse mergulho não significa fechar as portas e janelas ao mundo. O Brasil pode e deve ter um projeto de desenvolvimento que seja ao mesmo tempo nacional e universalista; significa, simplesmente, adquirir confiança em nós mesmos, na capacidade de fixar objetivos de curto, médio e longo prazos e de buscar realiza-los (LULA DA SILVA, 2003).

O maior diferencial da narrativa petista se refere às condições do Sistema Internacional, ponto em que Lula torna-se mais crítico em comparação a FHC. Esta crítica mais enfática de Lula está relacionada à percepção do SI enquanto constrangimento às aspirações desenvolvimentistas do governo – assim como verificou-se no Kirchnerismo –. Embora Cardoso tenha reconhecido o processo de globalização enquanto fenômeno assimétrico, Lula adota – e Dilma Rousseff continua – discurso mais assertivo em relação à necessidade de reformas da governança internacional para a sua adequação à Ordem Internacional multipolar (LULA DA SILVA, 2003; 2007; ROUSSEFF, 2011a; 2011b 2012; 2013; 2014; 2015a; 2015b).

Dentro desta perspectiva de mundo multipolar, a visão é de que as oportunidades do Brasil exercer sua plena competência na busca pelo desenvolvimento crescem, possibilitando o emprego de projeto de desenvolvimento que as forças internas decidirem ser o modelo preferível. Nesse sentido, Celso Amorim (Ministro das Relações Exteriores de Lula, 2003-2010, e Ministro da Defesa de Dilma, 2011-2014) defendia que

A multipolaridade, baseada em normas multilateralmente aceitas, oferece as condições mais permissivas para que o Brasil defina com autonomia os seus interesses e leve a efeito uma grande estratégia que inclua a dimensão de ser não apenas um país pacífico, mas um país provedor de paz (AMORIM, 2016, p. 252).

Em que pese as diferenças na estruturação do governo e no processo de constituição identitária, o resultado da ascensão do Kirchnerismo e do PT à presidência acabou sendo uma percepção de autonomia semelhante entre Argentina e Brasil. Isso se deve ao sistema de ideias orientador dos governos que em semelhança possuíam a crença de que (i) o Estado era fundamental indutor do desenvolvimento; (ii) a estabilidade, o crescimento econômico, o combate à pobreza e a inclusão social seriam vetores desse desenvolvimento; e (iii) a solução para as mazelas dos seus Estados – incluindo a condição de subdesenvolvimento enquanto sumo problema – encontrava-se no plano interno. Logo, a autonomia era percebida tanto pela Argentina quanto pelo Brasil como um fator imprescindível para o desenvolvimento. Conforme Diniz e Bresser-Pereira (2013), os governos Kirchner e PT

[...] além de serem de esquerda, identificam-se com uma postura nacionalista no sentido da mobilização de forças internas tendo em vista alcançar maior autonomia na consecução de objetivos próprios. Tais governos buscam, na expressão que Celso Furtado usava com frequência, “*trazer para dentro do país as decisões fundamentais*” (DINIZ; BRESSER-PEREIRA, 2013, p. 17, grifo nosso).

Para a Argentina, essa relação é clara no discurso do então chanceler (2003-2005) Rafael Bielsa: “o desenvolvimento a que aspiramos para nossos países – entendido como crescimento econômico com equidade social – depende, basicamente, dessa autonomia de decisão, e requer essa valorização estratégica da integração regional.” (BIELSA, 2004 *apud* MILANI, 2016, p. 68).<sup>36</sup> Tendo em vista essas percepções do governo Kirchnerista, alguns autores<sup>37</sup> defendem que Néstor Kirchner executou uma política externa próxima ao pensamento autonomista de Juan Carlos Puig<sup>38</sup> (FIGARI, 2004; BOLOGNA, 2010; SIMONOFF, 2013a; MORASSO, 2016).

De acordo com o pensamento de Puig, a trajetória de superação da dependência é constituída por quatro etapas numa espécie de roteiro para a autonomização (PEREIRA, 2016). A terceira etapa deste processo é denominada Doutrina da Autonomia Heterodoxa (DAH). Neste estágio específico, os Estados começam a divergir da(s) potência(s) hegemônica(s) em 3 aspectos: (i) no modelo de desenvolvimento interno, que pode não coincidir como desejado

<sup>36</sup> BIELSA, Rafael. **Conferencia Argentina: de la recuperación a la consolidación económica proferida no Council of the Americas**. Nova York, 10 ago. 2004. Disponível em: <<https://www.mrecic.gov.ar/node/245442>>. Acesso em: 5 nov. 2017.

<sup>37</sup> Este ainda é um debate em aberto na Argentina. Bernal-Meza (2017) defende que os Kirchner não *seguiram* deliberadamente os postulados de Juan Carlos Puig. A proximidade ao pensamento autonomista puigiano não foi uma eleição de Néstor e Cristina, mas sim foi residual, herança da proximidade dos Kirchner ao pensamento de Héctor Cámpora, ex presidente argentino de quem Puig chegou a ser Ministro (BERNAL-MEZA, 2017).

<sup>38</sup> Juan Carlos Puig (1928-1989) foi um intelectual argentino que atuou como advogado e como diplomata. Sua produção acadêmica é destacada nas áreas de teorias da dependência e da autonomia. Exerceu o cargo de Ministro das Relações Exteriores por pouco menos de dois meses durante o governo Héctor Cámpora em 1973.

pela potência hegemônica; (ii) nas vinculações internacionais que não sejam globalmente estratégicas; e (iii) na dissociação entre os interesses estratégicos da potência hegemônica e do bloco.

Para Puig, este estágio de autonomia seria alcançado por meio de dois eixos. O primeiro é a própria prática autonomista. Ou seja, a condição de autonomia somente seria conquistada por ações que visassem deliberadamente a esta condição. Essas ações autonomistas seriam dependentes do modo como os grupos no poder percebem a realidade internacional e aceitam (ou não) a condição dependência do Estado periférico (tal qual a Argentina), além de envolver as percepções de como lidar com esta condição (BERNAL-MEZA, 2013).

Já o segundo eixo trata da viabilidade a partir do momento em que o bloco no poder decidir buscar maior grau de autonomia. De acordo com o pensamento de Puig, a condição de autonomia só é viável em Estados da periferia quando há um processo de integração. Essa visão está vinculada à compreensão puiguiana de Sistema Internacional como um jogo de soma zero no qual a autonomia de um Estado da periferia implica a supressão de poder de controle de um Estado central sobre aquele território. Dessa forma, processos de integração seriam um método de acumulação de poder no quadro de inferioridade dos Estados não desenvolvidos (BERNAL-MEZA, 2017).

O novo sistema de princípios, valores e crenças implementado pelos governos Kirchneristas provocou alteração substancial na identidade internacional argentina a qual passava a perceber a busca de maior margem de manobra internacional como fator essencial para a aplicação de decisões próprias a respeito de seu projeto de desenvolvimento. Isso representou a revalorização da condição de autonomia, a qual, por sua vez, implicou numa nova estratégia de ação internacional consoante à Doutrina da Autonomia Heterodoxa. Em suma, a identidade argentina foi construída de modo que o trinômio orientador da política externa passou a ser desenvolvimento, autonomia e regionalismo (MILANI, 2016).

De modo semelhante, a percepção brasileira de autonomia enquanto um pré-requisito para o desenvolvimento brasileiro estava associada à ideia de que o país necessita de viabilidade nacional e de permissividade internacional para alcançar o desenvolvimento (JAGUARIBE, 1979). No caso brasileiro, durante o governo do PT, a variação de menor intensidade na identidade internacional do Brasil representou um redirecionamento de prioridades e métodos na busca de autonomia, e não uma introdução inovadora de um projeto de busca de autonomia. Isso por conta do fato de as discussões sobre autonomia já serem elemento estrutural da

identidade internacional do país. De acordo com Spektor (2014), a autonomia no Brasil não pode ser percebida

[...] como mero produto de interesses constituídos no Estado e no mercado. Concepção estratégica da elite governante, *sua base está profundamente enraizada nos entendimentos dominantes a respeito da orientação geral da identidade nacional. Trata-se de ideias a respeito da posição cultural brasileira nas relações internacionais*, que não podem ser vistas apenas como justificativas para legitimar ou facilitar posições predeterminadas. O papel dessas ideias, ao contrário, é constitutivo destes interesses, na medida em que estas definem as opções de política externa que as elites governantes consideram como plausíveis e desejáveis” (SPEKTOR, 2014, p. 21, grifo nosso).

Ainda assim, Vigevani e Cepaluni (2007) demonstram a formação de uma nova estratégia de busca de autonomia que significava métodos e prioridades diferentes das estratégias anteriores. A visão acerca do Estado (como um indutor fundamental para o desenvolvimento) e da Ordem Internacional (como elemento de cerceamento da atuação brasileira) associados às opções estratégicas domésticas de inclusão das elites no projeto de desenvolvimento e de composição política heterogênea resultaram em uma estratégia de busca de autonomia baseada numa atuação internacional ativa e ativa. Vigevani e Cepaluni (2007) denominaram esta nova estratégia de “autonomia pela diversificação”. Segundo eles, esta estratégia foi pautada pela “adesão aos princípios e normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, incluindo alianças regionais, mediante acordos com parceiros não tradicionais, [...] na tentativa de reduzir assimetrias nas relações exteriores com as potências”, ao mesmo tempo em que fortalecia a união entre os países em desenvolvimento para reduzir o poder dos países centrais (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011, p. 136).

Em síntese, o Kirchnerismo e o PT partiram de premissas semelhantes (dada a semelhança do sistema de princípios, valores e crenças de ambos), passaram por processos diferentes (dadas as particularidades tanto dos processos de estruturação domésticos quanto da estrutura identitária de cada país) e atingiram, por fim, concepções de autonomia similares. De acordo com Simonoff (2013), a tradição de pensamento autonomista latino-americano é pautada pela análise das assimetrias na relação entre América Latina e Estados Unidos e pela análise das margens de manobra que “permitiriam a consecução dos objetivos nacionais do Estado” (SIMONOFF, 2013, p. 201).<sup>39</sup> Dentro dessa concepção, Argentina e Brasil “reorientaram suas relações exteriores no sentido de garantir liberdade de ação para a retomada

---

<sup>39</sup> Do original em espanhol: “*permitirían la consecución de los Objetivos Nacionales por parte del Estado-Nación*” (SIMONOFF, 2013, p. 201).

de projetos de desenvolvimento nacional fundamentados na ação do Estado” (ROCHA; MOREIRA JR, 2016, p. 78).

#### 2.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

É notório na área de Análise de Política Externa a relação entre o modelo de desenvolvimento econômico adotado por um governo e a sua estratégia de inserção internacional. Neste capítulo, esse vínculo foi deslindado através da identificação das ideias que compuseram a agenda dos governos da Argentina e do Brasil a partir de 2003. Essa identificação de entendimentos dos governos levou em consideração não só as pautas dos novos governantes, mas também os processos de estruturação dos governos. Isto é, a relação da nova gestão com os atores sociais chaves para os processos políticos e econômicos do país. A resultante foi um conjunto de ideias orientadoras da construção dos projetos de desenvolvimento do Kirchnerismo e do PT. Esse conjunto de ideais constituiu o componente de eleição da identidade internacional dos dois países.

Para identificar quais dessas ideias eram, de fato, novidade na identidade internacional da Argentina e do Brasil foi realizada revisão da literatura a respeito dos componentes estruturais dessas identidades. Com essa análise, foi perceptível a maior quantidade de elementos estruturais na identidade brasileira em relação à argentina. Além disso, o perfil destes elementos é mais rígido na identidade do Brasil. Assim, ficou evidente que a margem para eleição na identidade estatal argentina é maior do que a margem brasileira.

Dessa forma, o conjunto de ideias do Kirchnerismo acabou alterando o sentido da inserção internacional argentina, já que resultou em transformação substancial da identidade internacional do país. Já o conjunto de ideias do PT, não teve tamanho efeito sobre a identidade internacional do Brasil, que sofreu alteração de menor grau. Ainda assim, essa mudança na identidade brasileira provocou uma alteração na concepção do papel da autonomia, já que esse conceito passou a ser empregado tendo em mente as aspirações desenvolvimentistas inerentes ao pensamento do novo bloco no poder. Nesse sentido, o debate brasileiro sobre a busca de autonomia manteve-se conforme a tradição diplomática do país, mas houve a mudança da estratégia de busca de autonomia na medida em que foram estabelecidas novas prioridades e novos métodos.

Em ambos os países a idealização da estratégia de busca de autonomia esteve relacionada à leitura que os governos fizeram do SI e suas percepções acerca das condições necessárias para a execução de um projeto de desenvolvimento nacional. Portanto, o conjunto

de ideias constituinte da identidade internacional de Argentina e Brasil entre 2003 e 2015 gerou uma estratégia de inserção internacional que buscava maior autonomia em nome da ampliação de sua margem de manobra para consecução de seu projeto de desenvolvimento nacional. Cabe, ao próximo capítulo, examinar se as ações de política externa em nome da busca de autonomia também guardaram semelhança entre os dois países.

### **3 ESTRATÉGIA DE BUSCA DE AUTONOMIA NAS PRÁTICAS DE POLÍTICA EXTERNA**

O presente capítulo tem como objetivo examinar a interação internacional da Argentina e do Brasil no contexto de seus novos pensamentos estratégicos de busca de autonomia. Para tanto, são exploradas as variáveis selecionadas que condensam os principais aspectos da política externa destes países a partir de 2003. Historicamente, no pensamento latino-americano sobre Relações Internacionais, as ideias de autonomia ou dependência são relacionadas ao caráter da relação do Estado com a potência hegemônica da época. Considerando isso, o primeiro item a ser analisado são as relações de Argentina e de Brasil com os Estados Unidos da América (EUA). O segundo elemento a ser estudado são as relações no âmbito regional, já que há uma percepção de que a integração regional poderia exercer o papel de vetor da autonomia. Uma terceira dimensão estudada são as relações globais, as quais, na verdade, não abarcam apenas as relações de aproximação com as demais regiões do mundo, mas também compreendem a dimensão multilateral da política externa. Já o último tópico a ser analisado é a Defesa Nacional como política parte da política externa dos governos kirchnerista e petista.

#### **3.1 DINÂMICAS DAS RELAÇÕES COM OS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA**

A relação da Argentina com os Estados Unidos da América (EUA) deve ser compreendida dentro da estrutura triangular da política exterior argentina (PEA) pós redemocratização, pois o processo de redemocratização teve como produto um “amadurecimento conceitual” da PEA (SIMONOFF, 2017). Figari (2004) demonstra como a partir desse marco a Argentina deixou de trabalhar a aproximação à região e a aproximação aos EUA como escolhas excludentes. Alinhamento acrítico ou oposição intransigente aos EUA deixaram de ser elementos presentes na política exterior do país. Assim como as relações de cooperação com a região latino-americana passaram a ser uma constante. Desde então, a PEA é trabalhada numa triangulação Buenos Aires-Washington-Brasília. No entanto, a geometria deste triângulo é variável, na medida em que um dos vértices (Washington ou Brasília) acaba sendo maior conforme o valor atribuído a estas relações pelo governo no poder (BUSSO, 2017). Com isso, as relações tanto com Brasil quanto com Washington têm sido marcadas por um aspecto cooperativo, mas num processo pendular (SIMONOFF, 2017).

Ao longo dos anos 1990, os EUA constituíram o vértice núcleo (principal) do triângulo escaleno das relações exteriores argentinas, tendo o Brasil desempenhado o papel de vértice auxiliar (secundário). Dada a percepção acerca de autonomia, vinculada ao pensamento de Carlos Escudé, do governo Menem, a relação da Argentina com os EUA era pensada em termos de custo-benefício econômico, no qual uma postura de oposição aos EUA geraria custos que os benefícios não compensariam. Dessa forma, a Argentina conquistaria benefícios a custos mais baixos ao optar por uma estratégia de inserção internacional afinada com os interesses estadunidenses (RUSSELL; TOKATLIAN, 2002).

No que diz respeito aos governos Kirchner, houve uma inversão destes vértices, cabendo a Brasília o papel principal e aos EUA o papel secundário da estruturação da inserção internacional da Argentina (BUSSO, 2017).<sup>40</sup> Essa posição meramente subsidiária relegada aos EUA não sinalizava o rompimento das relações com este país. As relações entre Argentina e EUA foram marcadas por uma dinâmica de aproximação, crise e recomposição das relações ao longo do período estudado (BUSSO, 2017).

A política externa de Néstor Kirchner pode ser dividida em dois momentos e assim também se pode dividir as fases das relações bilaterais entre Argentina e EUA. O primeiro deles compreende o período de 2003 a 2005 e esteve vinculado aos esforços pela recuperação da economia argentina (LLENDERROZAS, 2011). Naquele momento, a política exterior do país estava totalmente condicionada a esse processo (BUSSO, 2017). Especialmente importante, foram as negociações acerca da dívida externa argentina. A recuperação da economia argentina era totalmente dependente de um processo de desendividamento, e a mediação de Washington foi fundamental para o entendimento entre Casa Rosada e credores (GRANATO; ALLENDE, 2011).

Por outro lado, a Argentina optou por distanciar-se da agenda crescentemente securitizadas dos EUA pós 11 de setembro. Desde o governo Duhalde, o país se manifestava favorável ao combate ao terrorismo. No entanto, a opção argentina foi por uma atuação em espaços multilaterais. Sempre salientando o fato de ser o único país latino-americano a ter sofrido com o terrorismo – ainda na década de 1990 –, a Argentina optou por discutir o tema em âmbito das Nações Unidas, reforçando sua participação em missões de paz. Paralelamente, priorizou garantir medidas domésticas que prevenissem o desenvolvimento de organizações e

---

<sup>40</sup> Recentemente, Busso, Actis e Novello (2017) inseriram no debate sobre PEA uma hipótese de reconfiguração desta geometria argentina. Para os autores, a partir do segundo mandato de Cristina Kirchner, a Argentina abandonou o formato triangular para adotar uma estratégia romboidal, na qual é adicionando um novo vértice, a China, transformando o triângulo escaleno em um losango (Buenos Aires-Washington-Brasília-Beijing).

práticas terroristas em território argentino (SIMONOFF, 2017). Portanto, este primeiro momento é caracterizado pela aproximação entre Argentina e EUA.

É no segundo momento do relacionamento ARG-EUA, a partir de 2005, que os Kirchner promovem, de fato, a alteração substancial nos vértices da triangulação Buenos Aires-Washington-Brasília (BUSSO, 2017). É importante destacar que, embora durante os primeiros anos de governo Néstor a proximidade aos EUA tenha sido mantida, a tonalidade do discurso argentino já indicava um processo de reconfiguração da geometria da inserção internacional do país. As críticas à atuação unilateral estadunidense, a intensificação dos questionamentos a respeito das instituições e do sistema financeiro internacional e elementos de exaltação da identidade latino-americana eram indicativos dessa mudança ainda nos primeiros anos. Isso não significa que o discurso tenha se tornado de enfrentamento generalizado. A confrontação nos discursos durante os governos Kirchner foi limitada, focando em aspectos econômicos e dirigida majoritariamente às organizações internacionais (SOARES; MILANI, 2016).

O distanciamento entre Argentina e EUA teve início com a declaração argentina de suspensão dos exercícios militares conjuntos que os dois países realizavam, mas o marco dessa mudança de relacionamento foi a Cúpula das Américas de 2005, realizada em Mar del Plata, Argentina (LLENDERROZAS, 2011). Foi naquele espaço que a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) foi sepultada por meio de articulação política entre os governantes da esquerda progressista ascendente na Onda Rosa (HIRST, 2011). Néstor Kirchner, junto a Hugo Chávez, foram os líderes, enquanto outros presidentes, como Lula da Silva, foram *free riders*, consentido com os posicionamentos de Chávez e de Kirchner, mas sem comprometer suas relações com os EUA. Bush desaprovou o comportamento argentino e revisou a postura de apoio ao país. Este foi o primeiro momento de crise nas relações, mas não significou um rompimento, apenas um afastamento relativo. Naquele momento, foi estabelecido um diálogo de baixa intensidade trabalhando temas pontuais que permaneceram comuns nas suas respectivas agendas (BUSSO, 2017).

Durante o governo de Cristina Kirchner houve a continuidade da matriz de inserção internacional construída ao longo do governo de Néstor (BUSSO, 2017). Entretanto, a análise das relações bilaterais demonstra que os 13 anos de governo Kirchner não foram homogêneos em relação aos EUA também pelas condicionalidades impostas à política externa (BUSSO, 2017). No decorrer desse período, houve a incidência de condicionantes diferentes para a formulação da política externa argentina, de modo que podem ser observadas variações nas relações com os EUA entre os dois governantes e, inclusive, entre os dois mandatos de Cristina.

Cristina enfrentou condicionantes domésticos bastante distintos de seu marido. Embora Néstor tenha assumido a presidência em situação de Estado à beira da falência, ele obteve sucesso na costura de um governo que unisse os mais diferentes setores da sociedade. Já Cristina, em frente às tensões advindas do campo a partir de 2008, enfrentou maiores constrangimentos para a execução de sua política externa (BUSSO, 2014). Assim, os primeiros anos de governo de Cristina foram caracterizados pela continuidade do afastamento em relação aos EUA promovido por Néstor na metade final de seu mandato.

A recomposição das relações, conforme o ciclo “tentativa de aproximação-crise-recomposição”, foi acontecer entre 2009 e 2010 (BUSSO, 2014). Nessa época, Hillary Clinton, então Secretária de Estado dos EUA, visitou a Argentina, emitindo sinal de simpatia por uma reaproximação. No entanto, entre 2013 e 2014, Argentina e EUA enfrentam novo período de crise nas relações bilaterais motivada pela decisão da Suprema Corte dos EUA, a qual se opôs ao apelo argentino relativo à disputa com os Fundos Abutres (pequena parcela de credores que não aceitaram as condições da dívida renegociada anteriormente) (BUSSO, 2016).

Já o caso brasileiro na década de 1990 foi marcado pela busca brasileira de uma agenda positiva com os EUA e pelo baixo perfil da PEB. Esses dois elementos representaram uma autocontenção da projeção internacional brasileira num quadro em que os EUA operam as relações com Estados intermediários, como o Brasil, através da dialética engajamento e contenção. O resultado foi a ausência de reconhecimento das potencialidades do país e a falta de incentivo para os EUA negociarem concessões aos interesses brasileiros (PECEQUILO, 2015). Logo, embora não tenham ocorridos conflitos entre Brasil e Estados Unidos ao longo dos anos 1990, não apareceram os benefícios esperados dessa relação (PECEQUILO, 2010). A aliança prioritária desse período teria sido, portanto, um erro de cálculo sobre o comportamento estadunidense que provocou frustrações recíprocas e germinou um ajuste da política brasileira para os EUA ainda no governo Fernando Henrique Cardoso (HIRST, 2006).

Contudo, o ponto de inflexão para as relações com os EUA foi a presidência de Lula da Silva. O histórico bilateral Brasil-Estados Unidos é marcado pela continuidade das relações amistosas, mas balizadas por frequentes processos de renovação das agendas bilaterais as quais colocam novos interesses em disputa (HIRST, 2006). Respeitando essa tradição brasileira, as relações com os Estados Unidos mantiveram-se cordiais no governo de Lula. Para Vigevani e Cepaluni (2007), “o critério que passou a reger as relações com os Estados Unidos a partir de 2003 foi o da não-exclusividade”, dado o método de diversificação escolhido por Lula

(VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 306). Hirst (2011) denomina esse novo período de “etapa afirmativa” da política externa brasileira em relação aos EUA.

Pecequillo (2010) divide as relações bilaterais durante o governo Lula em três momentos. O primeiro desses seria entre os anos de 2003 e 2005, mesmo ínterim do primeiro momento das relações Argentina-EUA. Assim como nos anos 1990, estes primeiros anos de governo Lula da Silva não apresentaram grandes conflitos, nem grandes progressos. Esse foi um período de fundamentação das relações entre os EUA e o novo governo brasileiro. Houve o empenho em desmitificar os pessimistas cenários estadunidenses sobre o futuro da política externa brasileira sob comando do PT. Lula da Silva se comprometeu com a continuidade de boa parte da agenda econômica doméstica neoliberal do governo FHC e com o valor do livre-comércio internacional (HIRST, 2011). Paralelamente, Lula já mostrava discordância em relação às ações estadunidenses no plano político-militar, intensificou o discurso diplomático de oposição à ALCA e se contrapôs à posição estadunidense na Organização Mundial do Comércio (OMC) (PECEQUILO, 2010).

Da mesma forma como fez a Argentina, o Brasil evitou aproximar-se da abordagem securitária ao problema do terrorismo. A diplomacia brasileira optou por defender a reforma e o fortalecimento de instituições multilaterais para o combate às novas ameaças e para a prevenção de conflitos. De acordo com Hirst (2011), ao buscar “traçar um caminho próprio de ação, o Brasil reforçou a defesa do multilateralismo para o tratamento de situações de crise de segurança e política internacional” e com isso a diplomacia brasileira “evitou o alinhamento à política de defesa dos Estados Unidos, mas assegurou seu apoio à guerra contra o terrorismo liderada por esse país” (HIRST, 2011, p. 162). Ademais, o Brasil demonstrou contrariedade à atuação dos EUA na região sul-americana. A preferência brasileira era por resoluções de conflitos regionais que fossem pensadas em espaços internos à região e implementadas por atores locais.

No âmbito comercial, a estratégia adotada por Lula da Silva para coibir negociações que não correspondessem aos interesses brasileiros foi a de cobrar termos mais “justos”, levando em conta não apenas as potencialidades, mas também as limitações particulares a cada Estado (HIRST, 2011). Naturalmente, a iniciativa diplomática brasileira desagradou aos EUA, mas foi bem-sucedida em seu desafio de alinhar diferentes interesses dos países em desenvolvimento para pressionar por um acordo mais favorável a si.

Se, por um lado, o processo de negociação da ALCA foi motivo de divergência entre os dois países, por outro, o fato de as negociações finalmente terem tido algum desfecho abriu

espaço para que outros temas ingressassem na agenda das relações bilaterais (HIRST, 2011). Essa desobstrução da agenda bilateral permitiu que, ainda em 2005, Brasil e EUA identificassem convergências em temas de significante relevância para seus respectivos interesses nacionais, dando origem ao Diálogo Estratégico entre os dois países (HIRST, 2011). O estabelecimento de um Diálogo Estratégico representou o reconhecimento, por parte dos EUA, da relevância do Brasil para o cenário internacional no contexto de reconfiguração da Ordem. De acordo com Pecequilo (2014, p. 13), “define-se que a parceria detém implicações globais e não restrita a temas regionais. Isso não reflete plena convergência de interesses ou eliminação de conflito, e sim um *status* de intercâmbio entre potências” (PECEQUILO, 2010). Este foi o marco inicial do segundo momento do relacionamento bilateral BRA-EUA no período de governo de Lula, momento esse que Pecequilo (2010) chama de “recomeço” das relações BRA-EUA.

Já a terceira fase das relações BRA-EUA durante o governo Lula foi delimitada pelo momento estadunidense de maior aceitação da atuação internacional das potências médias no contexto de crise econômica mundial. Entretanto, em acordo com o padrão estadunidense de engajamento e contenção, durante esse período são observados episódios em que os EUA inicialmente apoiaram o posicionamento e engajamento brasileiro, mas, na sequência, passaram a discordar da posição do Brasil e a constranger a atuação do país (PECEQUILO, 2010). Exemplos desse padrão de comportamento estadunidense foram os casos do Golpe de Estado em Honduras (2009) e das negociações sobre o programa nuclear iraniano (2010).

Já no governo Dilma Rousseff (2011-2016) houve uma tentativa de maior aproximação, através de tentativa de maior compatibilização das agendas no governo Dilma. Essa investida foi possibilitada pela redução do perfil de atuação internacional do Brasil sob seu governo e a busca por maior afinidade foi motivada pela vontade de equalizar as clivagens domésticas entre setores favoráveis a um maior alinhamento e setores defensores da autonomia em relação aos EUA. Isso representava um ensaio de “minimizar críticas internas à política externa, sem reenquadrar o país à órbita dos Estados Unidos” (PECEQUILO, 2014, p. 13). Ou seja, Rousseff buscava congregiar diferentes setores que exerciam pressão internamente via críticas à política externa, conjuntura semelhante à enfrentada por Fernández de Kirchner a partir de 2008.

Os países avançaram no diálogo em questões pontuais, como em investimentos externos recíprocos e cooperação em tecnologia de ponta (JESUS, 2014). Contudo, divergências fundamentais se mantiveram. Um exemplo disso foram as críticas brasileiras à intervenção na Líbia sob o fundamento da Responsabilidade de Proteger. Ademais, em que pese a redução do

tom discursivo brasileiro durante o governo Dilma, que minimizou as zonas de tensão aparente entre as agendas dos dois países, o Brasil não logrou avanços na pauta comercial, nem na aspiração brasileira a uma vaga permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (os EUA não declararam apoio oficial à candidatura brasileira, apenas demonstraram “apreço”) (PECEQUILO, 2014).

Com a escassez de resultados concretos para os esforços brasileiros por uma maior aproximação, ocorreu um processo de estagnação do avanço destas relações. Mais do que isso, em setembro de 2013, emergem denúncias de espionagem eletrônica por parte da *National Security Agency* (NSA) dos EUA, fato que perturbou o relacionamento bilateral. As denúncias mencionavam o monitoramento, por parte da agência estadunidense, de comunicações de empresas brasileiras, como a Petrobras, e da própria presidência da República. Tal escândalo paralisou o processo de reaproximação e provocou uma elevação do tom discursivo brasileiro em oposição a práticas unilaterais estadunidenses (JESUS, 2014). Já entre o final do primeiro mandato da presidenta Dilma e o início de seu segundo mandato houve uma tentativa de recuperar a fase inicial das relações como forma de melhorar a opinião pública brasileira sobre a política externa petista. Contudo, o contexto de instabilidade doméstica do Brasil não permitiu maiores avanços nesse sentido. Assim como na Argentina, questões domésticas haviam se sobreposto às relativas a política exterior.

Em suma, o bom relacionamento com os EUA continuou sendo importante para as inserções internacionais da Argentina e do Brasil. No entanto, para o Brasil, as relações com outros atores e a atuação em outros espaços internacionais ganharam destaque e passaram a ser vistos como uma possibilidade para o alcance das metas brasileiras, tirando a primazia da “benção” dos EUA nos esforços brasileiros por melhores condições econômicas. De modo semelhante, a Argentina optou por se afirmar enquanto país capaz de defender seus interesses internacionalmente independentemente do fato de serem divergentes dos interesses estadunidenses. Tanto Argentina quanto Brasil intensificaram suas críticas sem desconsiderar a relevância das agendas bilaterais com os EUA. Não obstante, os níveis diferentes de intensidade na oposição às posições estadunidenses podem ser explicados pelos lugares diferentes ocupados por Argentina e Brasil no cenário geopolítico e geoeconômico. O Brasil, enquanto potência média e liderança regional, teve que matizar seus posicionamentos em virtude da dinâmica de contenção e engajamento empregada pelos EUA. Já a Argentina, gozou de maior liberdade para contestações na medida em que não possuía responsabilidades de engajamento semelhantes às atribuídas pelos EUA ao Brasil.

### 3.2 PAPEL DO ESPAÇO REGIONAL: ENTRE A CONCERTAÇÃO PARA ACÚMULO DE PODER E A CONCERTAÇÃO PARA PROJEÇÃO AMPLIADA

Um dos eixos centrais da nova estratégia de busca de autonomia de ambos os países foi o regionalismo. No caso argentino, a América Latina foi o marco referencial da política externa a partir do governo de Néstor Kirchner, conforme a reconfiguração da geometria das relações exteriores do país descrita na seção anterior (Busso, 2014). Do ponto de vista premente, a aproximação aos países do entorno regional era percebida como uma potencial forma de recuperar a economia por meio do fortalecimento das relações comerciais, além de ter o potencial de reverter o endividamento externo através do apoio político latino-americano às negociações argentinas em espaços multilaterais (BUSSO, 2014). Para além da conjuntura de crise pós 2001, o maior vínculo com a região poderia favorecer a composição de um apoio regional em questões substanciais específicas do país, como o caso da demanda pela autoridade sobre as Ilhas Malvinas por exemplo (PAIKIN, 2012).

O componente latino-americano da política externa do Kirchnerismo ganhou notoriedade a partir de 2005, com o início da segunda fase da PEA kirchnerista na qual houve uma aproximação pragmática à região (LLENDERROZAS, 2011). Dados os projetos dos governos de esquerda progressistas da Argentina, do Brasil e da Venezuela, houve intensificação das interações entre estes países, que passaram a ser os três líderes dos processos regionais sul-americanos. Contudo, entre estes três líderes havia diferentes projetos para a região. Néstor Kirchner e Lula da Silva reduziram o conceito de região ao optar por um discurso que priorizava o espaço geográfico da América do Sul em vez do espaço ampliado de América Latina (América do Sul, Central e Caribe) (BUSSO, 2014). Em seu projeto para a região, Néstor Kirchner era ainda mais condensador que Lula, preferindo a priorização do Cone Sul na estratégia de inserção internacional.

Nesse sentido, Néstor Kirchner estabeleceu como eixo central de sua política externa para a região o fortalecimento do Mercosul. Néstor acreditava que somente após este processo se deveria partir para projetos de integração mais extensivos (BERNAL-MEZA, 2008). Por conta disso, Milani (2016) fala em uma discordância geográfica entre os projetos regionais de Argentina e Brasil. Ainda assim, havia vontade política de ambos os governos em avançar no diálogo. Tanto que, ainda no primeiro ano dos governos Kirchner e Lula, os países assinaram o documento denominado “Consenso de Buenos Aires”, o qual estabelecia as diretrizes das relações bilaterais e dos projetos regionais comuns, como o Mercosul (SOARES; MILANI,

2016). Dada a afinidade de princípios e crenças dos dois países, naquele momento havia perspectiva de robustecimento e de aprofundamento da aliança estratégica entre Argentina e Brasil. No entanto, além da divergência na prioridade geográfica do regionalismo, outros dois fatores frearam a intensificação das relações bilaterais. Em primeiro lugar, havia um descontentamento argentino sobre o apoio brasileiro nas negociações da dívida, considerado aquém do esperado pela Argentina. Em segundo lugar, houve a reprovação argentina da proposta brasileira para a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), a qual garantiria ao Brasil assento permanente enquanto representante latino-americano no organismo (SIMONOFF, 2017).

Contudo, ao final do mandato de Néstor Kirchner estas divergências pareciam subtraídas. Naquele momento, as negociações a respeito da proposta brasileira para a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) passaram a incorporar as percepções argentinas e venezuelanas permitindo o avanço da iniciativa (MILANI, 2016). A concertação culminou com a fundação da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) em 2008. A aceitação argentina do projeto inicialmente contestado fica evidente no fato de Néstor Kirchner ter assumido a Secretaria Geral da instituição quando da criação do cargo em 2010, já no governo de Cristina Fernández de Kirchner.

Já acerca das relações bilaterais com a Venezuela, ocorreu uma maior aproximação durante a segunda fase da PEA de Néstor. Para além das identificações ideológicas, Llenderozas (2011) mostra que esta foi uma aproximação pragmática. Além de ambos terem sido parceiros na ruptura do processo de negociação da ALCA, a Venezuela passou a ser credora da Argentina em um momento em que a economia argentina havia sido isolada do mercado financeiro internacional, como consequência do *default* de 2001. No mesmo sentido, os países intensificaram suas relações comerciais, o que levou à Argentina apoiar o ingresso da Venezuela como membro pleno do Mercosul (LLENDEROZAS, 2011).

No âmbito do Mercosul, as novas visões do governo Kirchner contribuíram para uma ressignificação da organização, com destaque para o caráter político e social. Por conta das novas orientações dos governos do Cone Sul, o Mercosul passou por reformas institucionais entre 2004 e 2006. Além das adaptações da instituição, o governo Kirchner patrocinou o ingresso de temas da agenda doméstica argentina à agenda do Mercosul. Foi o caso de questões como o fomento e a proteção às indústrias locais, a defesa dos recursos estratégicos nacionais e a limitação da política de abertura comercial (VADELL, 2006).

Durante o governo de Cristina Kirchner estas diretrizes estabelecidas durante a administração de Néstor foram mantidas. “A dimensão mais relevante e dinâmica da política externa de Cristina é a latino-americana” (BUSSO, 2014, p. 29, tradução nossa).<sup>41</sup> Nessa fase das relações argentinas com a América do Sul, o aspecto central foi o estabelecimento de maior concertação entre os países da região para lidar com as crises iniciadas em 2008, especialmente a econômica internacional. Alguns eixos de ação da Argentina no contexto de crises regionais foram a defesa da democracia e da resolução pacífica de conflitos através de mecanismos intrarregionais (BUSSO, 2014). Essa orientação pode ser vista em situações como a crise política da Bolívia, em 2008, e do Paraguai, em 2012, nas quais, respectivamente, a Unasul e o Mercosul atuaram encorajando a recuperação da estabilidade institucional desses países.

O fato de a região, representada pelo vértice Brasília das relações exteriores argentinas, ter sido o principal eixo da política externa argentina é significativo. Essa característica está em consonância com a Doutrina da Autonomia Heterodoxa (DAH) de Juan Carlos Puig. Portanto, a Argentina buscou no regionalismo a perspectiva de maior poder para o exercício da autonomia. “A inserção internacional e a Política de Defesa argentina foram pensadas não apenas em termos nacionais, mas incorporando uma dimensão regional, aparentemente a América do Sul torna-se uma camada a mais no nacionalismo argentino” (MILANI, 2016, p. 70).

Já no caso brasileiro, o alastramento e o adensamento das relações com a região sul-americana, sejam de cooperação, sejam de integração, são objetivos estratégicos históricos do país (COUTO, 2013). Dessa forma, durante o período de análise, o Brasil, assim como a Argentina, atribuiu grande importância à região. Em seu discurso de posse, Lula da Silva (2003) afirma que a grande prioridade de sua política externa seria “a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social”. Esse é o momento de consolidação do espaço geográfico sul-americano enquanto preferência brasileira, em detrimento do espaço latino-americano defendido por Venezuela e do espaço *conosureño* defendido por Argentina.

Essa delimitação estava assentada na percepção dos potenciais e das limitações da atuação brasileira. A extensão territorial e a dimensão econômica brasileira não condizem com uma demarcação tão limitada quanto a do Cone Sul. Paralelamente, a geopolítica da América Central e do Caribe não favorece a penetração política e econômica do Brasil na região,

---

<sup>41</sup> Do original em espanhol: “*la dimensión más relevante y dinámica de la PE de Cristina es la latinoamericana*” (BUSSO, 2014, p. 29).

limitando a viabilidade de intensificação das relações. Sendo assim, a definição da América Latina como espaço para atuação regional também não contemplava os interesses brasileiro. Considerando que os interesses são constituídos por ideias, uma percepção fundamental para a atuação do Brasil na América do Sul durante os governos do PT foi a de que o Sistema Internacional se encaminhava para uma Ordem multipolar. De acordo com Cervo (2008), o papel da América do Sul na política exterior de Lula da Silva foi, justamente, o de contribuir para a configuração de um mundo multipolar.

Contudo, na prática, a postura brasileira gerou dúvidas nos vizinhos a respeito do comprometimento brasileiro com a redução das assimetrias. Isso porque o governo do PT marcou a emergência de um novo paradigma de inserção internacional do país, o paradigma de Estado Logístico, reflexo das ideias norteadoras do projeto do bloco no poder. A noção de que o Estado deveria ser o indutor do desenvolvimento não implicava este Estado como “empresário”. O papel do governo deveria ser o de prover as condições, criar incentivos e auxiliar o setor privado nas suas “responsabilidades empreendedoras” (CERVO; BUENO, 2011, p. 489). A conduta do PT de aceitação de composição política heterogênea, de inclusão das elites econômicas no projeto de desenvolvimento, de arbitragem entre as frações da burguesia e de negociação positiva com os grupos de interesse doméstico condiz com essa transferência à sociedade do compromisso de empreendimento.

Sob essa lógica, o Brasil buscou “formar empresas fortes para competir em escala global, com apoio logístico do Estado e financeiro de instituições nacionais, como o BNDES e o Banco do Brasil” (CERVO; BUENO, 2011, p. 545). Esse processo de fortalecimento incluía a internacionalização de empresas brasileiras e a América do Sul foi escolhida como a “plataforma de expansão dos negócios brasileiros de maneira a alavancar o processo de internacionalização para fora da economia nacional” (CERVO, 2008, p. 201).<sup>42</sup> A presença de empresas e produtos brasileiros na América do Sul cresceu significativamente e este foi fator de desconfiança entre os demais Estados da região. Uma das implicações desta estratégia foi a resposta protecionista da Argentina, que buscou proteger a produção nacional através de

---

<sup>42</sup> Entretanto, é importante aclarar que o foco da internacionalização das empresas brasileiras para a região foi a exportação, levando em consideração que a América do Sul é o principal mercado para produtos manufaturados brasileiros (COUTO, 2013). Outros processos de internacionalização de empresas brasileiras, como *joint ventures* e investimento direto no exterior não cresceram nas mesmas proporções na região. De acordo com Couto (2013), entre 2006 e 2009 apenas de 5,25% a 7,5% dos investimentos externos de empresas brasileiras tiveram como destino a América do Sul mesmo o Brasil sendo o país latino-americano que mais realiza investimentos externos diretos.

“obstáculos a importação de produtos brasileiros, gerando conflitos comerciais no âmbito do Mercosul e, conseqüentemente, uma importante crise do bloco” (MILANI, 2016, p. 71).

Do ponto de vista da integração regional, a assimetria das relações comerciais e a intensificação da presença econômica brasileira nesses países foram um constrangimento ao seu aprofundamento. Contudo, importa reconhecer que o padrão histórico da política externa brasileira não costuma priorizar esse aprofundamento da integração. Um exemplo desse padrão do comportamento brasileiro é a esquivia à maior institucionalização do Mercosul (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2014). Nesse sentido, a preferência do Brasil é por arranjos regionais intergovernamentais. Essa característica da política brasileira para a integração regional é convergente com o papel que a região desempenhava para o projeto de desenvolvimento autônomo do PT.

Como mencionado anteriormente, durante os governos do PT a estratégia de busca de autonomia do Brasil foi baseada na diversificação de parcerias para uma inserção internacional mais complexa condizente com a multipolaridade em ascensão. Desse modo, a América do Sul era apenas uma dimensão da rede de relações que o Brasil construía. De acordo com Soares e Milani (2016, p. 223), “no governo de Lula a cooperação regional foi inserida em uma concepção universalista da Política Exterior”, diferentemente da Argentina que contava com a integração regional como o principal elemento de sua busca de autonomia dada sua necessidade de maior acúmulo de poder para uma inserção autônoma (SOARES; MILANI, 2016). Nesse quadro, ficam nítidas as restrições que as capacidades materiais exercem sobre a estratégia de busca de autonomia.

[...] percebe-se que a Argentina concebe a integração regional como uma maneira para a região se fortalecer, enquanto o Brasil a entende como um âmbito prioritário de sua Política Exterior, mas adota uma inserção internacional universalista e busca destacar-se internacionalmente de maneira individual. [...] para a Argentina a estratégia de inserção internacional autônoma traduz-se, em boa medida, pelo regionalismo, enquanto para o Brasil a região apresenta-se apenas como parte da estratégia de alcançar o patamar de potência reconhecida internacionalmente (SOARES; MILANI, 2016, p. 223-224).

Dentro dessa lógica para a região, o Brasil atuou em duas frentes principais: a reestruturação do Mercosul e a criação da Unasul. No caso do Mercosul, Lula da Silva esperava que o bloco funcionasse como uma barreira defensiva contra as pressões comerciais dos países desenvolvidos, o que significava uma politização do Mercosul (VEGEVANI; CEPALUNI, 2007). De fato, Lula da Silva (2003), em seu discurso de posse, descreveu o Mercosul como um projeto essencialmente político cujo alicerce sobre o qual estava assentado era o aspecto econômico-comercial. Isso implicava uma instrumentalização do Mercosul para objetivos

amplos do plano doméstico os quais desempenhavam o papel de incentivos ao fortalecimento do bloco, o que não significa necessariamente seu aprofundamento (DABÈNE, 2012). O resultado desse processo foi a repolitização do Mercosul, mas sem o nível de compromisso elevado como era esperado no momento da constituição do bloco na década de 1990. Dabène (2012) mostra que de 2002 a 2008 houve uma maior institucionalização do grupo, representada pela criação de órgãos como o Parlamento do Mercosul (Parlasul), o Instituto Social do Mercosul (ISM) e o Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM). No entanto, isso não representou o aumento do compromisso supranacional.

Já a Unasul foi a iniciativa brasileira que atribuiu maior densidade ao conceito de América do Sul defendido pelo país (CERVO, 2008). O objetivo da Unasul foi criar um espaço de concertação entre os países da região no qual eles pudessem pensar as próprias mazelas, adensando “capacidades propositivas próprias”, sem a interferência de potências extrarregionais, mas não significando necessariamente uma oposição a estas (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2014, p. 353). A Unasul representou a associação da intenção de autonomia nacional com a aspiração por maior cooperação e integração sul-americana (VIEGVANI; CEPALUNI, 2007; VIGEVANI, RAMANZINI JÚNIOR, 2014). Também foi objetivo da Unasul criar maior confiança entre os Estados da região. A criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), proposta pelo Brasil, é exemplo.

Já no governo Dilma Rousseff, a América do Sul continuou a ser destacada como espaço prioritário para a política externa brasileira nos mesmos moldes dos governos Lula da Silva. Houve a intenção de se manter a estrutura de governança regional já estabelecida e a proximidade com os demais governos progressistas da região no sentido de reafirmar a América do Sul como um espaço alternativo à ideia de América Latina (SARAIVA; GOMES, 2016). No entanto, durante o primeiro mandato de Rousseff, domesticamente “as posições que vinculam autonomia com integração regional não se fortaleceram do ponto de vista de suas bases de sustentação política e material” (VIGEVANI; ARAGUSUKU, 2015, p. 144). Nesse período, houve uma retração do perfil de pró-atividade do Brasil que teve como consequência a redução dos esforços de articulação política brasileira; característica destacada fortemente durante o governo de Lula da Silva no contexto de sua busca pela afirmação brasileira enquanto uma liderança regional. Com isso, mesmo mantendo a prioridade da América do Sul na sua política externa, o Brasil deixou de ser “ator estruturador das instituições regionais e definidor de agendas” (SARAIVA; GOMES, 2016, p. 90).

A partir da metade final do primeiro mandato também houve forte redução dos investimentos brasileiros na região. Essa redução está vinculada aos escândalos de corrupção que atingiram as grandes empresas brasileiras exportadoras e investidoras regionais. O processo de incentivo à internacionalização de empresas nacionais passou a ser questionado com os desdobramentos da Operação Lava-Jato e os questionamentos a respeito da atuação do BNDES. “Assim, o modelo de investimento de infraestrutura na região está em xeque e a política externa para a América do Sul, portanto, está entrando no foco do debate político” (SARAIVA; GOMES, 2016, p. 91). No entanto, a retração no perfil de atuação brasileiro durante o governo Rousseff não comprometeu o padrão de relacionamento do Brasil com a região. Mesmo nesse contexto, o Brasil conseguiu lograr apoio dos Estados da região para diversas iniciativas do país no cenário global, como nas eleições de brasileiros para cargos de relevância em instituições multilaterais (SARAIVA; GOMES, 2016, p. 92).

Com isso, é possível observar que a Argentina buscava a integração regional como mecanismo de acúmulo de poder para a aquisição de maior grau de margem de manobra conjunta. Já o Brasil necessitava da intensificação das relações regionais como instrumento de (i) garantia da estabilidade no seu entorno estratégico; (ii) exposição da capacidade brasileira de promoção de conciliação; e (iii) alavancagem de uma colocação econômica internacional mais robusta; além de essa construção de América do Sul fortalecer a multipolaridade ascendente defendida pelo Brasil. Para o Brasil, os projetos de integração sul-americana eram um complemento à estratégia de diversificação de parcerias sustentada pelas relações Sul-Sul. De qualquer forma, “em que pesem as diferenças de ritmos de mudanças, esses traços traduziram-se em uma concepção mais próxima sobre o regionalismo, na qual a centralidade do comércio é questionada e atribui-se importância à cooperação política e em Defesa” (SOARES; MILANI, 2016, p. 224).

### 3.3 ASPECTOS DA ATUAÇÃO GLOBAL: EXPANSÃO DAS RELAÇÕES SUL-SUL E NOVAS ÊNFASES NOS ESPAÇOS MULTILATERAIS

Ao longo dos anos 1990, a Argentina reduziu a importância atribuída às relações com o Sul global. Em 1991 o país se retirou do Movimento dos Países Não Alinhados do qual fazia parte desde 1973 (LLENDERROZAS, 2011). Já no século XXI, a redefinição da estratégia de inserção internacional da Argentina provocou alteração nesse quadro de baixo perfil das relações com os países do Sul. No período de governo dos Kirchner, as relações com os espaços

do Sul, que haviam sido preteridas pela política exterior neoliberal, retomam posição de relevância na agenda externa argentina, ainda que em situação periférica (MORASSO, 2016). A Plataforma Eleitoral argentina de 2011 tratava da política exterior argentina como uma “inserção no mundo a partir do multilateralismo e da integração latino-americana” (Frente para la Victoria – FPV, 2011, p. 7, tradução nossa).<sup>43</sup> Nesse sentido, ainda que a aproximação com os países em desenvolvimento de outras regiões não fosse o cerne da estratégia de inserção internacional argentina, tal dinâmica tinha objetivo de fornecer benefícios políticos, econômicos e estratégicos para a Argentina. Houve, nos espaços multilaterais, uma invocação da Cooperação Sul-Sul como um espaço potencial para novas formas de desenvolvimento e autonomia (LECHINI, 2009).

Do ponto de vista econômico, a primeira década do século XXI apresentou panorama favorável ao incremento das relações comerciais entre os países em desenvolvimento. “Na última década o comércio Sul-Sul teve protagonismo na mudança da estrutura do comércio mundial” (MORASSO, 2016, p. 16, tradução nossa).<sup>44</sup> É evidente, entre 2003 e 2011, um processo de aprofundamento e de diversificação dos destinos das exportações argentinas em direção ao Sul (SIMONOFF, 2017). Dos destinos tradicionais, o único que seguiu apresentando crescimento de espaço no total das relações comerciais argentinas foi o Mercosul, que foi responsável por de 20 a 25% das exportações argentinas (enquanto Sudeste Asiático, Nafta e União Europeia foram responsáveis por de 12 a 20% das exportações do país) (SIMONOFF, 2017). Já sob a óptica das importações a diversificação foi menor, com destaque para o Mercosul, origem de um terço das importações argentinas, e para a China, que adentrou fortemente o mercado argentino (SIMONOFF, 2017).

Nesse sentido, é importante avaliar o perfil da diversificação de parcerias da Argentina. China e Rússia foram os Estados com maior adensamento de relações no percurso argentino por intensificação das relações com parceiros não tradicionais. Entretanto, a assimetria das relações da Argentina com estes dois países coloca em dúvida o caráter Sul-Sul deste relacionamento. Miguez (2016) aponta o risco de uma reprimarização e de retorno ao extrativismo da produção argentina considerando o padrão das transações comerciais estabelecidas com a China. Por outro lado, do ponto de vista político, China e Rússia foram importantes para a articulação argentina em espaços multilaterais. A aproximação política com

---

<sup>43</sup> Do original em espanhol: “*Inserción en el mundo desde el multilateralismo, y la integración latino-americana*” (FPV, 2011, p. 7).

<sup>44</sup> Do original em espanhol: “*En la última década el comercio Sur-Sur ha tenido un protagonismo central en el cambio de la estructura comercial mundial*” (MORASSO, 2016, p. 16).

a China foi evidente, principalmente, na convergência de interesses em espaços como o G-20 financeiro, o grupo G-77+China e a própria ONU (MIGUEZ, 2016). Já a Rússia estabeleceu apoio político mais direto, manifestando apoio à demanda argentina pela soberania sobre as Ilhas Malvinas e disponibilizando seu apoio nas negociações com os Fundos Abutres. Em contrapartida, a Argentina se absteve de condenar a Rússia no episódio de anexação da Crimeia (MIGUEZ, 2016).

Politicamente, a diversificação das relações com os demais países do Sul global, além de China e Rússia, foi igualmente frutífera. As questões das Malvinas e dos Fundos Abutres estiveram presentes em reuniões de alto nível com países da África e da Ásia tanto em espaços multilaterais quanto em espaços bilaterais. Não obstante, a prioridade argentina pelo regionalismo fez com que o país enfatizasse a cooperação Sul-Sul e o multilateralismo via aproximação inter-regional.

Dentro desse quadro, a Argentina colocou grande ênfase às Cúpulas América do Sul-Países Africanos (ASPA) e América do Sul-Ásia (ASA) (MORASSO, 2016). O reflexo destas aproximações pode ser mensurado pelo volume de acordos firmados com países da África Subsaariana que, só entre 2003 e 2015, representaram em torno de 46% do total dos acordos firmados entre o país e esta região em toda história (MORASSO, 2016). Esses acordos, para além das questões comerciais e políticas, incluíram também cooperação técnica. Ademais, nesse ínterim a Argentina retornou ao Movimento dos Países Não Alinhados enquanto país convidado (LLENDERROZAS, 2011).

Conforme Simonoff (2017), a Argentina no pós crise de 2001 privilegiou dois planos em sua atuação internacional, o plano geográfico das relações com o Sul global, sobretudo com a região do Cone Sul, e o plano conceitual, correspondente ao multilateralismo e à defesa do Direito Internacional. A atuação argentina na ONU é um exemplo disso. Neste espaço, o país enfatizava temas relativos à transformação da Ordem Internacional, pautando a reforma de instituições internacionais e fazendo críticas a configurações consideradas por ela obsoletas. A defesa do multilateralismo, de uma governança global mais democrática e da importância do estreitamento das relações entre países em desenvolvimento foram temas recorrentes da Argentina nos espaços multilaterais (FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014). Além disso, o tema do terrorismo, no contexto pós 11 de setembro e considerando o histórico da Argentina em relação ao tema, também foi tópico contumaz nestes espaços. Assim como foi o tema da defesa dos Direitos Humanos, assunto prioritário na agenda

doméstica argentina e que, dessa forma, reverberou na agenda internacional do país (PIGNATTA, 2011).

Com isso, é possível identificar duas dinâmicas das relações da Argentina com países do Sul global durante os governos Kirchner. Em primeiro lugar, é perceptível que o comércio foi o pilar central, embora não tenha sido tópico único, da retomada do Sul à política externa argentina. A situação econômica na qual o país se encontrava quando Néstor assumiu a presidência e a conjuntura internacional favorável à propagação de relações econômicas entre regiões em desenvolvimento são os elementos-chaves para a compreensão do papel medular desempenhado por este aspecto comercial. Em segundo lugar, é manifesto que a aproximação da Argentina com outros países em desenvolvimento foi realizada, majoritariamente, em espaços multilaterais, respeitando a lógica da associação condicionada aos interesses setoriais e à prioridade atribuída pela Argentina às articulações regional e inter-regional.

No caso brasileiro, em 2003, ao mesmo tempo em que se tentava desmitificar os cenários estadunidenses pessimistas a respeito do governo petista, os dirigentes da política externa brasileira ocupavam-se de recuperar o paradigma globalista-multilateralista da PEB através do estabelecimento e do aprofundamento de parcerias internacionais, buscando uma cooperação em eixos vertical e horizontal combinados (PECEQUILO, 2008). Houve, naquele momento, a primazia de uma leitura crítica das assimetrias entre os Estados que teve como resultante “a busca de parcerias estratégicas com países similares em todos os continentes e uma reaproximação dos países subdesenvolvidos” (SILVA, 2015, p. 143). Assim foi implementada a estratégia de busca de autonomia pela diversificação, a qual implicava uma mudança de ênfase em espaços multilaterais, além de mudança de peso atribuído a relações bilaterais (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Por conta dessa opção estratégica, a defesa do multilateralismo e as iniciativas de intensificação das relações com Estados do Sul global foram destaques da política externa brasileira do período.

O denominado eixo horizontal correspondia às relações do Brasil com os Estados considerados emergentes e ao relacionamento com Estados da África, Ásia e Oriente Médio de modo geral, incluindo os *Least Developed Countries* (LDC). Essa dimensão da política externa brasileira é a dimensão considerada Sul-Sul (PECEQUILO, 2008). As relações e a cooperação Sul-Sul representavam a preferência por interações menos assimétricas, pois o termo Sul-Sul é empregado de modo relacional como mecanismo de demarcação das relações interestatais sem a presença de Estados desenvolvidos. “O termo envolve a caracterização, a cooperação ou a relação entre países que têm desafios sociais, políticos e econômicos mais ou menos similares,

além de trajetórias históricas de passados coloniais e de exploração” (RAMANZINI JÚNIOR; MARIANO; ALMEIDA, 2015, p. 16).

Desse modo, a escolha de atribuir maior ênfase ao eixo horizontal não deixa de ser uma opção política apoiada na vontade política da articulação entre a corrente autonomista do Itamaraty, as agências econômicas do governo e setores do próprio PT (FLEMES; SARAIVA, 2014). Nesse caso, a intensificação das relações horizontais está nitidamente vinculada à tradicional visão de política internacional do PT que versa sobre a preferência de alianças com parceiros do Sul. A isso está associada a leitura feita da conjuntura internacional, a qual foi considerada de difusão de poder num contexto de transição para uma Ordem Internacional multipolar (SILVA, 2015; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). A diversificação promovida pelo PT foi pautada por diretrizes que colocaram maior ênfase nessa dimensão horizontal enquanto mantinha a estabilidade das relações verticais que correspondiam às relações com os Estados do Centro (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011).<sup>45</sup> Segundo Silva (2015, p. 144),

o Itamaraty buscou, na última década, aumentar a densidade de relações em espaços pouco ocupados pela diplomacia brasileira nos anos 1990, com a aproximação dos países sul-americanos, especialmente os andinos, da África Austral, dos países árabes e da Índia, China e Rússia (SILVA, 2015, p. 144).

De acordo com Vizentini (2008), essa aproximação do Brasil com estas regiões representou o aproveitamento brasileiro de brechas deixadas pelo pós 11 de setembro. Nesse contexto, o país ocupou espaços importantes “para ampliar as exportações de bens e serviços e para expandir a ação das empresas brasileiras e a influência internacional do país” (VIZENTINI, 2008, p. 112). Essa penetração econômica brasileira em outras regiões é condizente com o paradigma do Estado Logístico em vigor naquele período. Para Cervo e Bueno (2011), o robustecimento da economia nacional se dá pela entrada das empresas nacionais em cadeias produtivas de rede mundial. “Sem acompanhar essa tendência, uma economia nacional perpetua a dependência estrutural” (CERVO; BUENO, 2011, p. 547). Desse modo, a autonomia via diversificação era condizente com o projeto inclusivo do PT que entendia a política externa brasileira como, dentre outras coisas, um mecanismo “para operar a adesão brasileira ao capitalismo global em termos minimamente autônomos” (SPEKTOR,

---

<sup>45</sup> O eixo vertical correspondia às relações com os países do Centro (PECEQUILO, 2008). Tanto no governo Lula da Silva quanto no governo Dilma Rousseff, as relações neste eixo foram baseadas na avaliação de um eminente enfraquecimento do poder global destes países, especialmente dos EUA. Assim, o objetivo do Brasil foi o de ampliar sua capacidade de influência na Ordem Internacional ascendente de modo não antagônico ao Centro, mas sim alternativo. O produto desta estratégia foram “políticas ativas de articulação internacional voltadas aos grandes países emergentes e ao fortalecimento da multipolaridade” (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2011).

2014, p. 19). Todavia, além do aspecto econômico, também foram enfatizados nessas relações elementos políticos e sociais. “A solidariedade ativa também é importante, com os projetos na área social e da saúde, além da atuação conjunta nos organismos internacionais” (VIZENTINI, 2008, p. 112).

Do ponto de vista do multilateralismo, o documento “Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil” (PARTIDO DOS TRABALHADORES – PT, 2002) destacava a necessidade de redução das dependências e da vulnerabilidade externa, de modo que o país pudesse exercer seu direito de formulação e gestão da política econômica nacional. Para tanto, o documento elencava algumas dimensões das relações exteriores do país onde isso deveria ocorrer. No plano político, o documento abordava a “consolidação da vocação de multilateralidade” do país e, de forma mais específica, criticava a atuação dos países desenvolvidos nesses espaços (PT, 2002). Desse modo, a projeção internacional do Brasil passaria por sua atuação em espaços político e econômicos regionais e globais. Desse eixo horizontal esperava-se, assim como a Argentina o esperava, conseguir benefícios econômicos, estratégicos e políticos que reduzissem a vulnerabilidade do país e ampliassem o poder brasileiro na arena internacional (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2011).

Nesse sentido, além da intenção de construir um mundo multipolar com maior equilíbrio e de promover a integração sul-americana enquanto vetor do desenvolvimento nacional, a política externa de Lula da Silva tentava posicionar o Brasil como mediador de tensões internacionais (FLEMES; SARAIVA, 2014). A tentativa estava relacionada ao desejo brasileiro por uma participação ativa na elaboração das normas de governança internacional que, por sua vez, estava vinculada ao objetivo de apresentar o Brasil como um ator relevante das relações internacionais através dos espaços multilaterais (MELLO, 2012; VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2011). Para tanto, era do interesse do Brasil um multilateralismo bem institucionalizado a fim de se reduzir a margem para ações unilaterais das potências e de se ampliar a capacidade de negociação dos países de menores capacidades (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2011). Assim, a posição brasileira foi a de pleitear reformas nas instituições internacionais já estabelecidas e a de atuar em novos arranjos coletivos (MELLO, 2012). Esta estratégia carrega a compreensão de que a debilidade brasileira em capacidades materiais – uma das três capacidades estatais (materiais, institucionais e ideológicas) que influenciam a ordem multipolar – implicaria a necessidade de uma atuação em redes (FLEMES; SARAIVA, 2014).

No plano das instituições internacionais tradicionais, houve uma substituição da tática de posicionamento do Brasil. Da lógica da credibilidade passou-se à lógica da barganha (PECEQUILO, 2008). Para tanto, o Brasil adotou a tática das coalizões de geometria variável. Essas coalizões significaram a “ampliação do poder dos países participantes, não apenas pela capacidade de veto ampliada (obstrução coletiva) aos regimes desenhados pelos países mais poderosos, mas pela capacidade propositiva e proativa, oferecendo soluções para impasses” (SILVA, 2015, p. 178). Dadas as diferenças de interesses mesmo entre grupos de países em situação de inferioridade de poder, o Brasil buscou países que tivessem interesses similares pontuais aos seus. Assim, a política externa brasileira durante os governos do PT foi marcada por sua fluidez e multidimensionalidade a partir de relacionamentos flexíveis (SILVA, 2015). “A multidimensionalidade ocorre com a atuação em vários planos (bilateral, multilateral e regional) coexistindo por tema, de acordo com os atores e interesses em jogo. As parcerias estratégicas mantidas pelo Brasil são flexíveis tematicamente” (SILVA, 2015, p. 145).

A partir disso, o Brasil robusteceu sua atuação e suas críticas às instituições internacionais. As principais demandas brasileiras foram por maior democracia nas organizações internacionais de modo que estas instituições fossem mais representativas conforme a nova configuração da Ordem Internacional. Ao longo do governo Lula da Silva, o destaque foi a demanda por reforma na Organização das Nações Unidas (ONU), especialmente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Para tal pleito, o Brasil aliou-se à Alemanha, à Índia e ao Japão formando o grupo G-4, que possuía uma proposta de reforma do CSNU no qual estes quatro países adquiririam assento permanente.

Já durante o governo Dilma, no contexto pós crise econômica de 2008, as críticas foram centradas na governança econômica mundial, com demanda por reformas no Fundo Monetário Internacional (FMI) e críticas ao Banco Mundial. Nesse quadro, o Brasil buscou fortalecer o G-20 financeiro, grupo de debate sobre a economia internacional, como espaço alternativo às instituições que mantinham configurações desiguais e obsoletas (SILVA, 2015). Além desses grupos, ao longo dos governos do PT, o Brasil construiu outros arranjos conforme os interesses brasileiros. Segundo Silva (2015), além dos concertos mencionados acima, estiveram entre os principais grupos de geometria variável articulados no período: (i) o G-20 comercial, grupo de países em desenvolvimento com interesses convergentes no âmbito da OMC; (ii) o BASIC, grupo de países que defendiam o princípio de “reponsabilidades comuns, porém diferenciadas” para questões ambientais; (iii) o IBAS, grupo de países que buscavam intensificar a Cooperação

Sul-Sul; e (iv) os BRICS, fórum de diálogo e de cooperação em nome da multipolaridade (SILVA, 2015).

A análise dessa variável possibilitou o reconhecimento da semelhança entre o sistema de ideias do Kirchnerismo e do PT a respeito das relações com parceiros não tradicionais e acerca das instituições multilaterais, mas também evidenciou as diferenças nas ações dos dois países quando da execução de suas políticas externas relativas a esses âmbitos. O Brasil empreendeu ações mais densas no que se refere às relações Sul-Sul e foi liderança no que toca às demandas por reformas e alternativas aos organismos internacionais. As medidas argentinas em nome da aproximação aos países do Sul global foram mais limitadas em termos de extensão e profundidade, além de terem perdurado em mesmo nível de intensidade por menos tempo (menor grau de continuidade). Da mesma forma, ainda que as demandas argentinas se assemelhassem às brasileiras no que se refere às organizações internacionais, o caráter de liderança argentino era menos proeminente, mesmo o país estando à frente de iniciativas prestigiadas como o Unidos pelo Consenso, grupo de países que propõe reforma do CSNU divergente da proposta do G-4, por exemplo.

### 3.4 REVALORIZAÇÃO DA DEFESA NACIONAL E ADEQUAÇÃO DAS POLÍTICAS DE DEFESA ÀS NOVAS ESTRATÉGIAS AUTONOMISTAS

O âmbito da Defesa Nacional se apresenta como elemento relevante para a avaliação das estratégias de busca de autonomia na medida em que as relações entre as diferentes unidades políticas do Sistema Internacional implicam relações de força. Haja vista a competência estatal de preservação da estrutura sócio-política – o que implica a proteção da integridade e a garantia da estabilidade – da unidade, a estratégia de Defesa é, junto com a diplomacia, um elemento da política externa dos Estados (PEREIRA, 2016).

Estes instrumentos são próprios das unidades políticas para manifestar e defender externamente suas decisões, mas justamente por isso carecem de lógica própria, eles são apenas gramáticas da única lógica de uma unidade decisória, a saber, da política. Só a política externa de uma unidade decisória fornece coerência e eficiência às gramáticas (SAINT-PIERRE, 2010, p. 4).

Na Argentina, a política de Defesa passou por três mudanças consoantes à grande estratégia de inserção internacional do país. A primeira delas esteve relacionada à agenda doméstica de recuperação da defesa dos Direitos Humanos (BATTAGLINO, 2011). Apesar da transição por colapso da última ditadura militar argentina ter resultado em maior controle civil sobre os militares se comparado a outros Estados latino-americanos, a justiça em relação

às violações de Direitos Humanos não havia obtido avanços (WINAND; SAINT-PIERRE, 2007). A partir do governo Néstor Kirchner, houve a retomada dos julgamentos dos crimes cometidos por membros das Forças Armadas. De acordo com Milani (2016, p. 65), “a construção do passado da ditadura como um *outro* foi a base para priorizar uma política de defesa que garantisse um efetivo controle civil sobre os militares”.

Já a segunda mudança apontada por Battaglino (2011) é o aprofundamento do controle civil sobre as questões de Defesa e sobre as Forças Armadas. Esse processo esteve vinculado ao estabelecimento de normas e à criação de agências as quais ampliaram o domínio do poder político sobre a política de Defesa e as forças militares (BATTAGLINO, 2011). Dentre as medidas implementadas, sobretudo durante a gestão de Nilda Garré (2005-2010) no Ministério da Defesa, pode-se mencionar, como exemplo, a revisão dos planos de estudo das instituições de ensino militares, a revogação do Código de Justiça Militar e a criação de agências civis para áreas historicamente de competência militar. Este foi um momento de “ativismo institucionalista”, referência à “mudança de tratamento em relação à Defesa por parte do poder político” (PEREIRA, 2016, p. 92).

Já a terceira mudança, de modo mais amplo, significou a revalorização da agenda de Defesa do país. Uma das medidas adotadas foi a delimitação das atribuições da Defesa nacional. Nesse sentido, o Decreto 727 de 2006 regulamentou a Lei de 1987 que restringe o emprego dos meios castrenses ao enfrentamento de ameaças externas (BATTAGLINO, 2011). Ainda assim, os principais indicadores da revalorização da política de Defesa foram o lançamento da *Directiva de Política de Defesa Nacional* (DPDN) e os incentivos à indústria de Defesa nacional. A DPDN, emitida em 2009, foi o primeiro documento de Defesa lançado no período democrático; a última DPDN havia sido lançada em 1983. O lançamento da DPDN foi resultado do *Ciclo de Planeamento de la Defensa Nacional* decretado em 2007 e que estabeleceu os procedimentos de elaboração de documentos de Defesa argentinos (UGARTE, 2016).

Este ciclo se reflete em um conjunto de documentos que partem da análise estratégica mundial e regional, da explicação da concepção e do posicionamento estratégico nacional em matéria de Defesa e das orientações fundamentais concedidas às Forças Armadas pelo Presidente da Nação na Diretiva da Política de Defesa Nacional (UGARTE, 2016, p. 241, tradução nossa).<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Do original em espanhol: “Dicho ciclo está reflejado en un conjunto de documentos que parten del análisis estratégico mundial y regional, de la explicitación de la concepción y del posicionamiento estratégico nacional en materia de Defensa, y de las orientaciones fundamentales impartidas a las Fuerzas Armadas por el Presidente de la Nación en la Directiva de Política de Defensa Nacional.” (UGARTE, 2016, p. 241).

As diretrizes da DPDN estiveram vinculadas às leituras que o governo fazia do cenário internacional e do papel da Argentina. O diagnóstico foi de que o mundo se encontrava em crescente complexidade e era marcado por fortes assimetrias de capacidade militares. Além disso, havia o diagnóstico de que a Argentina estava situada em região pacífica e sem ameaças iminentes (BATTAGLINO, 2011). Estas percepções provocaram uma mudança doutrinária na Argentina. O planejamento da Defesa argentina passou a ser pautado pelo critério de capacidades. Isso porque, associada à leitura do espaço no qual a Argentina está inserida, estava presente a compreensão realista de que esse contexto não significava necessariamente a segurança do país. Assim, a opção argentina foi por “uma 'atitude estratégica defensiva' diante da 'incerteza quanto ao tipo de agressão que pode ser necessário enfrentar no futuro” (BATTAGLINO, 2011, p. 248, tradução nossa).<sup>47</sup>

Em suma, as regras e a estrutura da Defesa na Argentina caracterizaram-se por assegurar a condução política de Defesa, estabelecer uma missão definida das Forças Armadas orientada para a resposta a agressões militares externas; fortalecer as ações conjuntas das Forças Armadas; a racionalidade, o controle e a busca de eficiência em matéria de aquisições; e tender para o desenho de um instrumento militar caracterizado pelo seu caráter de instrumento integrado, com unificação de funções, atividades e serviços não exclusivos de uma Força, com mobilidade tática e estratégica; privilegiando qualidade sobre a quantidade, com a possibilidade de ampliação através da chamada para reservas, envio de forças com base na equação de concentração-dispersão com um único comando operacional para a paz e a guerra, com atitude defensiva estratégica e capaz mobilizar, transferir e sustentar meios militares autônomos para contribuir para a segurança internacional (UGARTE, 2016, p. 243-244).<sup>48</sup>

Em 2014 foi lançado uma nova DPDN que manteve as diretrizes da anteriores acrescentando o novo elemento regional da Unasul – que em 2009 encontrava-se em período de constituição – e, sobretudo, do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). Embora a Argentina tenha hesitado, inicialmente, a respeito da opção política pelo espaço regional de América do Sul e pela conseqüente constituição da Unasul, por fim a instituição passou a figurar como elemento central para a política de Defesa argentina.

---

<sup>47</sup> Do original em espanhol: “*una actitud estratégica defensiva' frente a la 'incertidumbre en cuanto al tipo de agresión que podría ser necesario enfrentar en el futuro.*” (BATTAGLINO, 2011, p. 248).

<sup>48</sup> Do original em espanhol: “*En definitiva, las normas y la estructura de Defensa en Argentina se caracterizaron por asegurar la conducción política de la Defensa, establecer una misión definida de las Fuerzas Armadas orientada hacia la respuesta a agresiones militares externas; fortalecer el accionar conjunto de las Fuerzas Armadas; la racionalidad, el control y la búsqueda de eficiencia en materia de adquisiciones; y tender al diseño de un instrumento militar caracterizado por su carácter de instrumento integrado, con unificación de funciones, actividades y servicios no exclusivos de una Fuerza, con movilidad táctica y estratégica; privilegiar la calidad sobre la cantidad, con la posibilidad de incremento a través de la convocatoria de reservas, despliegue de fuerzas basado en la ecuación concentración-dispersión, con un único comando operacional para paz y para guerra, con actitud estratégica defensiva y con capacidad para movilizar, trasladar y sostener autónomamente medios militares para contribuir a la seguridad internacional.*” (UGARTE, 2016, p. 243-244).

Na Argentina, a cooperação regional foi incorporada pelo Livro Branco de maneira clara e impacta na doutrina das Forças Armadas. Já no Brasil a América do Sul apareceu nos documentos de Defesa de maneira menos enfática e o objetivo principal refere-se ao destaque internacional. Assim, no que se refere especificamente ao campo da Defesa, a Argentina mostrou-se mais integrativa que o Brasil (MILANI, 2016, p. 127).

Conforme mencionado anteriormente, a política de Defesa está vinculada à política externa do país em sentido amplo. Nesse sentido, ao longo dos anos 1990, a percepção de Ordem Liberal que orientou a política externa fez com que o Brasil tratasse de questões de segurança internacional de forma reativa (VILLA; VIANA, 2010). Isso porque “questões militares eram vistas como secundárias na nova era governada por instituições, economia e globalização.” (LIMA; SILVA, 2014, p. 2, tradução nossa).<sup>49</sup> Essa visão do cenário internacional era derivada do paradigma neoliberal vigente, e que favorecia a dissolução e a alienação do núcleo central da economia associado à aceitação da condição de receptor de coerções das potências de maiores capacidades (CERVO; BUENO, 2011). A consequência dessa orientação da política externa brasileira foi a redução do valor atribuído a questões de Defesa, bem como a estagnação da Base Industrial de Defesa (ANDRADE et al., 2016).

Já a nova matriz da política externa brasileira, que tinha o paradigma do Estado Logístico e uma estratégia mais dinâmica e ativa de busca de autonomia, promoveu uma retomada dos debates acerca da importância da Defesa Nacional. Durante os governos do PT, o Brasil se empenhou em “[...] superar certas condições que passaram a ser entendidas como debilidades do Brasil e, dentre elas, a defasagem que se encontravam as capacidades defensivas do país” (FUCCILLE; BARRETO; THOMAZELLA, 2015, p. 10). Desse modo,

[...] a política de defesa brasileira se insere na nova matriz de inserção internacional sob o argumento de que a maior projeção internacional do Brasil deve vir acompanhada de uma maior capacidade de defesa e segurança, tanto nacional quanto regional. Por outro lado, busca-se articular uma política de fomento a indústria de defesa, com objetivo de desenvolver tecnologia própria e em parceria com outros países, a fim de, com isso, colaborar para o desenvolvimento econômico e tecnológico (SILVA, 2014, p. 80-81).

Conforme Guimarães (2006), um dos formuladores da estratégia brasileira, o Brasil teria três grandes desafios no século XXI. Além de eliminar as disparidades internas, o país deveria (i) eliminar suas vulnerabilidades externas, “que são, além da econômica (a mais debatida), as vulnerabilidades tecnológica, política, militar e ideológica”; e (ii) transformar as capacidades potenciais econômicas, políticas e militares do Brasil em realidade (GUIMARÃES, 2006, p. 261). Nesse sentido, Saint-Pierre (2010) afirma haver consistência e completude ímpares nas

---

<sup>49</sup> Do original em inglês: “*Military issues were seen as secondary on a new age governed by institutions, economics and globalization.*” (LIMA; SILVA, 2014, p. 2).

diretrizes gerais da política externa do Brasil e as diretivas do âmbito da Defesa durante o governo Lula da Silva. Villa e Viana (2010) inclusive observam mudanças de tratamento de questões da segurança internacional conforme há um aprofundamento da estratégia de busca de autonomia no segundo mandato de Lula. Exemplos desse movimento são a criação do CDS, que significou a transformação da visão brasileira da região sul-americana enquanto espaço de intercâmbio econômico para a percepção da região como uma potencial zona de paz e cooperação em matéria de Defesa, e a intensificação da participação brasileira em Missões de Paz da ONU (VILLA; VIANA, 2010).

Seguindo essa lógica, a política de Defesa do governo Lula da Silva foi marcada pela revitalização do setor, a qual foi visível no processo de reforma burocrática e no processo de planejamento e de atenção às demandas materiais das Forças Armadas (MONTEIRO et al, 2016). A reforma burocrática representou o fortalecimento do Ministério da Defesa (MD) (LIMA; SILVA, 2014). Dois fatos do final do governo Lula que assinalam esse fortalecimento são a criação, em 2010, do Estado Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), subordinado ao MD, e a entrada em vigor da Lei Complementar nº 136, de 2010, a qual determina a revisão dos três Documentos de Defesa brasileiros (Política Nacional de Defesa; Estratégia Nacional de Defesa; e Livro Branco de Defesa Nacional) a cada quatro anos (BRASIL, 2010).

A revisão e o lançamento de documentos normativos responsáveis pelo regimento da política de Defesa Nacional brasileira foram uma marca dessa política de fortalecimento da capacidade de formulação e de gestão estratégica do MD (ALMEIDA, 2010). Em junho de 2005 foi publicada a primeira reedição da Política Nacional de Defesa (PND), cuja primeira versão data de 1996 (BRASIL, 2005). A PND é o principal documento de Defesa do Brasil, vinculante máximo do planejamento em Defesa do país (SILVA, 2014). “Ela foi responsável pelo mapeamento das debilidades na Defesa brasileira e enfatizou a necessidade de reestruturação de Defesa Nacional a fim de superá-las” (MONTEIRO et al, 2016, p. 76).

O período subsequente foi marcado por debates que embasariam a formulação dos demais documentos normativos da Defesa Nacional brasileira (LIMA; SILVA, 2014). Com isso, em 2008 é lançada a Estratégia Nacional de Defesa (END). A END é considerada a “verdadeira inovação trazida durante o governo Luiz Inácio Lula da Silva, representa um desdobramento essencial da *Política* [Nacional de Defesa], voltado para a implementação de ações concretas no campo da defesa.” (ALMEIDA, 2010, p. 222). Cabia à END a responsabilidade de operacionalizar as determinações até então rasas da PND (SILVA, 2014). “O documento era estruturado pelos três seguintes eixos: reorganização e reorientação das

Forças Armadas, reestruturação das Base Industrial de Defesa brasileira e política de composição dos efetivos das Forças Armadas” (MONTEIRO et al, 2016, p. 77). Nesse sentido, é possível identificar o aumento do orçamento destinado à Defesa Nacional durante o governo Lula da Silva, mas estes valores correspondem ao crescimento do PIB, havendo pouca variação no percentual ocupado pela Defesa no montante do orçamento do Estado brasileiro (MONTEIRO et al, 2016). Sendo assim, Fuccille, Barreto e Thomazella (2015, p. 13) apontam como principais elementos da revitalização da política de Defesa Nacional durante os governos Lula da Silva o

[...] incentivo à revitalização da indústria nacional de defesa, à aquisição e desenvolvimento de capacidade científica e tecnológica (fosse por meio de produção própria ou de acordo de transferência de tecnologia), e compra de bens prontos que permitissem suprir parte das demandas [das Forças Armadas] consideradas mais urgentes (FUCCILLE, BARRETO, THOMAZELLA, 2015, p. 13).

Coube, então, ao governo Dilma Rousseff dar continuidade às medidas implementadas por Lula e conferir maior institucionalização aos programas estratégicos do Ministério da Defesa (MONTEIRO et al, 2016). Conforme a determinação da Lei Complementar nº 136/10, os documentos de Defesa foram atualizados em meados do primeiro mandato de Dilma e foi lançado, em 2012, o Livro Branco de Defesa Nacional pela primeira vez na história brasileira. Ainda assim, embora tenha sido marcada pela continuidade das diretrizes centrais, a gestão de Rousseff foi responsável por um ajuste de ênfase nas questões relativa à Defesa. O governo “tentou conferir uma maior prioridade aos investimentos em defesa ao incorporar o setor aos programas governamentais voltados às grandes obras e ao incentivo industrial; com isso, buscou fortalecer o vínculo entre defesa e desenvolvimento nacional” (FUCCILLE et al, 2017, p. 54)

Entretanto, o governo Dilma sofreu restrições de ordem econômica que constrangeram a sequência das medidas implementadas durante o seu período de administração. As condições econômicas do país a partir de 2014 e, principalmente, a partir de 2015 provocaram atrasos em programas estratégicos das Forças Armadas, a exemplo do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron), do Exército, e do Programa de Desenvolvimento de Submarinos (Prosub), da Marinha. Ademais, tais condições impactaram sobre o desempenho das indústrias nacionais de Defesa, dada a redução da demanda por produtos de Defesa e da contenção dos incentivos fiscais outrora oferecidos pelo governo (MONTEIRO et al, 2016). Em suma, ao final do governo Dilma Rousseff a conjuntura inviabilizou a continuidade em mesmo nível e ritmo das medidas para o setor de Defesa, ainda que a orientação global da política de Defesa Nacional tenha se mantido.

No âmbito da Defesa, portanto, Argentina e Brasil promoveram uma revitalização da Defesa Nacional, mas de diferentes formas. Ambos os países buscaram fortalecer o poder político sobre a determinação das Políticas de Defesa através do lançamento e da atualização dos documentos nacionais de Defesa. Do mesmo modo, ambos os países rataram da importância da adequação dessas políticas ao novo contexto internacional de difusão de poder e ao novo contexto regional de maior cooperação no setor de Defesa, especialmente a partir da criação do CDS. Os dois governos também adotaram discurso de incentivo ao desenvolvimento da indústria nacional de Defesa. Entretanto, é evidente o melhor desempenho do Brasil na promoção da base nacional de indústria de Defesa como decorrência das melhores condições e capacidades econômicas brasileiras. Nesse mesmo sentido, o Brasil conseguiu iniciar projetos de modernização das Forças Armadas, movimento que, embora fosse retoricamente valorizado pelo Kirchnerismo, não conseguiu na Argentina execução em plano robusto de recuperação das capacidades das Forças Armadas argentinas, logrando apenas a execução de projetos pontuais e limitados. Por outro lado, a Argentina conseguiu promover reformas institucionais que ampliaram o poder de controle civil sobre os militares.

### 3.5 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Este capítulo permitiu a identificação de aspectos de similaridade em todos os âmbitos analisados das práticas de política externa da Argentina e do Brasil, mas em intensidades e com prioridades distintas. Em relação ao relacionamento destes países com os EUA, ambos revisaram suas relações com os EUA e vivenciaram relações oscilantes – ora mais próximas, ora mais distantes – na medida em que as agendas internacionais possuíam temas de interesses convergentes ou divergentes. De qualquer forma, nenhum dos dois países adotou postura antiestadunidense, mas sim assinalaram os pontos de discordância de forma substantiva respeitando o que consideravam ser o interesse nacional. Não obstante, a posição brasileira de país de maiores capacidades na região fez com que as relações com os EUA fossem diferenciadas por conta da dinâmica de contenção e engajamento empregada pelos EUA nos casos de países considerados potências regionais (ou em vias de se tornarem). Desse modo, a Argentina gozou de maior fluidez para a contestação aos EUA nos pontos de divergências, enquanto o Brasil, de modo geral, optou por questionamentos menos frontais.

Ambos os países trataram as relações com o espaço regional como prioritários. Contudo, o significado da região para a estratégia de busca de autonomia de cada país foi diferente. A

Argentina via no aprofundamento da cooperação e no avanço do processo de integração regional uma forma de acumular poder a fim de obter maior margem de manobra conjunta. Já o Brasil somava a essa perspectiva a noção de que a região era espaço de afirmação das capacidades brasileiras enquanto ator relevante para as dinâmicas internacionais com o intuito de uma subsequente projeção ampliada ao cenário internacional. Essa diferença do papel atribuído à esfera regional da política exterior dos dois países é reflexo das capacidades materiais que lastreiam a inserção internacional dos Estados.

Outra evidência da limitação que as estruturas materiais exercem é visível na relação com países de outras regiões do globo. Em que pese a inclinação do Kirchnerismo e do PT em ampliar o contato com parceiros não tradicionais, o Brasil conseguiu expandir suas relações com o Sul global em maior extensão, maior densidade – no sentido da diversificação das áreas envolvidas no relacionamento – e maior fôlego do que a Argentina, que teve essa expansão sustentada majoritariamente pela questão comercial. O impacto da diferença das capacidades materiais também é perceptível na questão da Defesa Nacional. Tanto Argentina quanto Brasil se ocuparam de revalorizar a Defesa Nacional consoante a intenção autonomista. O Brasil conseguiu associar medidas institucionais, normativas e econômicas para a restauração das atribuições do setor de Defesa de acordo com as diretrizes de política externa. A Argentina adotou medidas no mesmo sentido, mas com restrições de ordem econômica de modo que suas medidas acabaram focando em aspectos políticos e institucionais da área de Defesa, e não numa modernização das capacidades materiais das Forças Armadas como fez o Brasil por exemplo.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho se propôs a analisar comparativamente as estratégias de busca de autonomia da Argentina e do Brasil durante os governos do Kirchnerismo e do PT (2003-2015). Para tanto, partiu-se da Teoria Construtivista como referencial teórico. De acordo com esta abordagem, as estratégias dos Estados são socialmente construídas por ideias. Essas ideias, disputadas por grupos de interesse internos ao Estado, constituem a identidade internacional dos países (o que atribui à formação da identidade o caráter de processo político). Por sua vez, essas identidades dizem respeito à forma como o Estado se percebe e como percebe ao Outro, de modo que a identidade ajuda a constituir os interesses do Estado no plano internacional. Em suma, os interesses do Estado são formados pelas identidades, pois elas representam as ideias que determinam a leitura que o Estado terá de si mesmo e do mundo no qual está inserido.

Levando em consideração esse marco teórico, estudou-se o estabelecimento dos governos Kirchner e do PT, avaliando os programas propostos e processos ocorridos nas áreas econômica, política e social. A partir da síntese de propostas e de processos dos novos blocos no poder, depreenderam-se as ideias orientadoras do Kirchnerismo e do PT para seus governos. A partir dessas ideias, foram avaliadas as identidades internacionais dos dois países. As identidades, por sua vez, forneceram a compreensão da leitura que os Kirchner e o PT fizeram de seus respectivos países e do mundo no qual estão situados e, dessa forma, elegeram e fundamentaram suas estratégias de busca de autonomia. Essa etapa identificou as semelhanças e as diferenças na formação e nos fundamentos das estratégias de busca de autonomia dos governos kirchnerista e petista, respondendo à primeira pergunta secundária da pesquisa. Já o segundo procedimento foi o mapeamento das ações de política externa conforme as novas concepções que orientaram a forma kirchnerista e petista de buscar maior grau de autonomia. Essa etapa respondeu ao questionamento acerca do modo como a nova maneira de tencionar autonomia foi traduzida em práticas no plano internacional pelos dois Estados.

Como analisado no primeiro capítulo, ao assumirem o governo em meio a um período de crise, os Kirchner e o PT estabeleceram um projeto nacional baseado em princípios, valores e crenças diferentes dos seus governos predecessores. Dado esse contexto de crise das políticas neoliberais da Argentina e do Brasil, a ascensão kirchnerista e petista representou a mudança. O objetivo último de ambos os governos era o bem-estar da população, que acreditavam ser alcançado através do desenvolvimento nacional. Dessa forma, Néstor Kirchner e Lula da Silva assumiram seus países com a percepção de alguns desafios. Em comum, percebiam como

desafios a miséria, a deterioração das condições de vida da população e a desigualdade. A Argentina ainda possuía, além desses, desafios como a desestruturação macroeconômica, o problema das relações econômicas com o exterior (num contexto pós *default*), a matriz produtiva pouco diversificada e a descrença popular na política.

A partir dessas percepções a respeito dos objetivos e dos desafios, o Kirchnerismo e o PT identificaram como vetores do processo de desenvolvimento o crescimento econômico acompanhado por políticas de combate à pobreza e de inclusão social e associados a uma melhor colocação na economia internacional através de matriz produtiva mais complexa. Isso significava que a forma pela qual os Kirchner e o PT pensavam a superação das limitações de seus países era através do plano interno. Para tanto, os dois governos perceberam o Estado como indutor fundamental de todo esse processo rumo à condição de país desenvolvido.

Para a estruturação de seus projetos, os Kirchner e o PT se depararam com setores domésticos com os quais tiveram de trabalhar, e o fizeram de forma distinta. No que se refere às relações com as elites econômicas, os Kirchner adotaram o emprego de tática de capitalismo seletivo e de negociação negativa. Já o PT incluiu essas elites econômicas em seu projeto, optando pela tática de arbitragem entre frações da burguesia e de negociação positiva com todos os setores de interesses econômicos. No que diz respeito às elites políticas, os Kirchner prezaram pela homogeneidade de sua base, enquanto o PT optou pela heterogeneidade política da base de sustentação de seus governos. Com isso, é perceptível a semelhança das premissas e das propostas dos programas de governo dos Kirchner e do PT ao mesmo tempo em que são evidentes as diferenças entre as condições domésticas e as escolhas de forma de execução dos programas de cada um deles. Isso repercutiu sobre a forma como o governo e as elites se relacionaram e sobre o modo como estas relações foram incorporadas às políticas públicas dos governos.

Nesse mesmo sentido, embora ambos tenham vivenciado processos de ascensão de grupos à esquerda do espectro político com sistema de crenças similares, as estruturas de cada um dos Estados condicionaram as transformações na identidade internacional de maneira diferente. Comparativamente, a Argentina passou por ressignificações mais abrangentes do que o Brasil. A tradição diplomática brasileira e a estrutura do processo decisório em matéria de política exterior conferem maior espaço aos componentes de caráter estrutural, estreitando a margem para eleição na composição da identidade internacional Brasil.

Mesmo com essa ressalva a respeito da intensidade das mudanças nas identidades, ambos os países sofreram alterações que corresponderam às ideias intrínsecas aos novos

governos. As evidências disso estão, principalmente, na forma como os dois governos realizaram sua leitura do Sistema Internacional (SI). Enquanto os governos predecessores percebiam o SI como ambiente de potenciais alianças prolíficas à superação do subdesenvolvimento, o Kirchnerismo e o PT entenderam que o SI desempenhava constrangimento ao desenvolvimento dos países. Tanto na Argentina quanto no Brasil foi hegemônica, durante esses governos, a ideia de que a condição de subdesenvolvimento era resultante de uma configuração internacional histórica que colocou esses Estados nessa condição. Sob essa lógica, os Estados do Centro deliberadamente cerceavam as possibilidades dos países periféricos de ascender à condição de desenvolvimento. Desse modo, o Kirchnerismo e o PT entendiam que a integração à economia internacional sem o necessário desenvolvimento prévio das capacidades materiais domésticas não seria suficiente para a superação das limitações de Argentina e de Brasil.

Ambas as leituras estão vinculadas à noção já mencionada de que a solução para as mazelas da sociedade encontra-se no plano interno. Essa percepção, por sua vez, atribuiu um maior papel de agência ao Estado. Com isso, é possível afirmar que as mudanças nas ideias orientadoras do projeto nacional implicaram variação na identidade internacional destes países que, por seu turno, resultaram em novas estratégias de inserção internacional. Tal constatação corrobora a segunda parte (em destaque) da primeira hipótese de trabalho desta pesquisa: “o processo de construção da nova estratégia de busca de autonomia está vinculado a uma *alteração na identidade internacional de ambos os Estados derivada das ideias do novo governo*”.

Seguindo essa lógica, foi possível identificar que a busca ativa e tenaz de autonomia foi retomada pelos governos do Kirchnerismo e do PT por considerarem a autonomia um pré-requisito para o desenvolvimento. Essa concepção tem suas raízes justamente nessa crença de que o desenvolvimento nacional só pode ser alcançado pela mobilização das forças internas. Assim, para alcançar o desenvolvimento, os Estados necessitariam de capacidade de tomada de decisão própria, ou seja, de autonomia. Como mencionado anteriormente, em dissonância aos governos que os antecederam, os Kirchner e Lula e Dilma entendiam que o desenvolvimento nacional dependia de condições permissivas do Sistema Internacional – que estruturalmente desempenhava o papel de constrangimento – para sua consecução. Dessa forma, a autonomia foi um objetivo das políticas externas no sentido de obtenção de margem de manobra na arena internacional a fim de que os Estados conseguissem espaço para a execução dos seus projetos particulares de desenvolvimento nacional. O produto disso foram políticas externas que

buscaram autonomia em nome da ampliação do rol de oportunidades para a execução de suas estratégias de desenvolvimento próprias. Assim, fica comprovada por completo a primeira hipótese de trabalho acima retomada. Do mesmo modo, a segunda hipótese também é válida: “a nova percepção de autonomia inaugurada no período teve fundamentos ideacionais semelhantes em ambos os países, propiciando definições de objetivos no plano internacional relativamente similares”. Ambos os países estabeleceram como seu objetivo no plano internacional a obtenção maior grau de autonomia decisória para a realização de seu projeto de desenvolvimento.

Do ponto de vista da execução da política exterior em busca desse maior grau de autonomia, o estudo indicou que, conquanto o fundamento das diretrizes da ação internacional dos dois países tenha sido semelhante, as prioridades e o papel atribuído a cada âmbito da política externa foram diferentes, assim como a intensidade da ação em cada um desses âmbitos. Essa dissemelhança nas táticas usadas na busca de autonomia foi atribuída às condições materiais que lastreiam as relações sociais. Isto é, embora a constelação de ideias do Kirchnerismo e do PT fosse semelhante, a tradução dessas ideias em práticas foi condicionada pela materialidade inerente a cada país.

Como decorrência desse fenômeno, foram identificadas distinções entre as políticas externas de cada país. Ao mesmo tempo em que as melhores condições materiais do Brasil permitiram o país ir mais longe, mais fundo e por mais tempo no que se refere à sua opção de diversificação de parcerias – sempre acompanhada pela elevação do perfil de sua atuação internacional –, essas mesmas condições materiais “amarraram” o Brasil aos EUA dada a sua condição de liderança regional sul-americana. A Argentina, por sua vez, não conseguiu aprofundar e expandir sua diversificação em proporções similares ao Brasil, mas pode empregar entonação maior nas divergências relativas à agenda internacional estadunidense.

Os constrangimentos materiais também foram observados no papel atribuído à região por cada país; com o Brasil esperando se tornar referência internacional a partir da concertação regional e a Argentina querendo agregar forças para conseguir algum grau de voz reconhecido internacionalmente. Por fim, a mesma dinâmica foi constatada no âmbito da Defesa Nacional. Enquanto o Brasil reorganizou sua política de Defesa de forma complexa, a Argentina sofreu restrições materiais para uma revitalização mais abrangente da política de Defesa, especialmente no que se refere à modernização das Forças Armadas. Desse modo, comprovou-se a pertinência da última hipótese, que dizia o seguinte: “as individualidades, intrínseca às suas

diferenças estruturais, determinaram que os métodos empregados na atuação internacional dos dois países para a consecução de seus objetivos autonômicos fossem diferentes”.

O Quadro 2, abaixo, sintetiza a comparação realizada ao longo dos dois capítulos. Através da coloração atribuída de acordo com as semelhanças e as diferenças (ver legenda abaixo do quadro) é perceptível que os governos possuíam sistema de ideais similares, mas que foram implementados por processos domésticos distintos. Do mesmo modo, chama atenção o fato de não ser possível determinar o grau de similitude entre Argentina e Brasil no âmbito das políticas externas ainda que as ideias orientadoras dos governos se assemelhassem. Esse fenômeno decorre do fato de a materialidade, além de constranger as ações internacionais dos Estados, condicionar a própria idealização da estratégia de busca de autonomia através da identidade estatal que o país constrói. Isso porque “significados sociais não são imunes a efeitos materiais” (WENDT, 2014, p. 144).

**Quadro 2 – Síntese da Comparação entre Argentina e Brasil**

	<b>Elemento comparativo</b>	<b>Argentina</b>	<b>Brasil</b>
<b>IDEALIZAÇÃO DA ESTRATÉGIA</b>	Processo de ascensão e de estruturação do novo governo	Ascensão em momento de crise generalizada e de decadência do sistema neoliberal; capitalismo seletivo e negociação negativa nas relações com elites econômicas; busca por homogeneidade nas relações com elites políticas.	Ascensão em momento de frustração e insatisfação popular e de decadência do sistema neoliberal; inclusão no projeto, arbitragem entre frações da burguesia e negociação positiva com elites econômicas; opção por heterogeneidade nas relações com elites políticas.
	Ideias orientadoras do novo governo	Objetivo de alcançar o bem-estar da população a partir do desenvolvimento nacional; concepção do Estado como indutor fundamental ao desenvolvimento; percepção de políticas de busca de estabilidade, crescimento econômico, combate à pobreza, inclusão social e redução das desigualdades como primeiras medidas rumo à condição de desenvolvimento; entendimento de que a solução para as mazelas da sociedade encontra-se no plano interno.	Objetivo de alcançar o bem-estar da população a partir do desenvolvimento nacional; percepção do Estado como indutor fundamental ao desenvolvimento; concepção de políticas de busca de estabilidade, crescimento econômico, combate à pobreza, inclusão social e redução das desigualdades como primeiras medidas rumo à condição de desenvolvimento; entendimento de que a solução para as mazelas da sociedade encontra-se no plano interno.

	Identidade Internacional	Percepção de pertencimento à periferia, mas com a percepção de que já esteve em posição de proximidade ao Primeiro Mundo no passado; ideia de possibilidade de voltar à condição de grandeza do passado; SI como constrangimento ao desenvolvimento, mas tendência de maior flexibilização das restrições no contexto de multipolaridade.	Percepção de país enquanto caso <i>sui generis</i> , dupla inserção internacional (Centro e Periferia); ideia de predestinação a um lugar de destaque e relevância no mundo; SI como constrangimento ao desenvolvimento, mas tendência de maior flexibilização das restrições no contexto de multipolaridade.
	Concepção de Autonomia à luz da Identidade	Autonomia enquanto condição para o desenvolvimento; autonomia enquanto objetivo da política externa: papel de reduzir os constrangimentos internacionais ao desenvolvimento; auxiliar a Argentina na recuperação da crise; intenção de reposicionar o país no SI.	Autonomia enquanto condição para o desenvolvimento; autonomia enquanto objetivo da política externa: papel de ampliar as opções brasileiras de desenvolvimento; intenção de reafirmar e robustecer a posição de liderança do país.
<b>EXECUÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA</b>	Relacionamento com os EUA	Marcada por ciclos de aproximação, crise e tentativa de reestabelecimento.	Marcada pela dinâmica de contenção e engajamento.
	Relações regionais	Região como prioridade; forma de acumular poder a fim de obter maior margem de manobra conjunta.	Região como prioridade; forma de acumular poder a fim de obter maior margem de manobra conjunta, mas também espaço para a afirmação das capacidades brasileiras enquanto ator relevante para as dinâmicas internacionais com o intuito de uma subsequente projeção ampliada ao cenário internacional
	Atuação global	Busca de ampliação das relações com parceiros não tradicionais; expansão sustentada majoritariamente pela questão comercial.	Busca de ampliação das relações com parceiros não tradicionais; além do comércio, ênfase em aproximação política e cooperação técnica Sul-Sul; forte atuação Estado logístico em internacionalizar empresas brasileiras.
	Política de Defesa Nacional	Revalorização da Defesa Nacional; reformas institucionais, mudança de Doutrina conforme a nova visão de mundo; ampliação do controle civil sobre os militares.	Revalorização da Defesa Nacional; medidas institucionais, normativas e econômicas para a restauração das atribuições do setor de Defesa de acordo com as diretrizes de política externa; adequação das políticas à nova visão de mundo; execução de projetos de modernização das capacidades materiais das Forças Armadas.

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da pesquisa (2017).

Legenda: a cor cinza representa o fato de haver algum nível (não completo) de convergência entre os dois países ou a impossibilidade de determinar se há convergência ou divergência, na maior parte dos casos a diferença diz respeito à pujança das políticas; a cor verde significa a convergência plena entre os dois países; a cor vermelha diz respeito à divergência entre Argentina e Brasil.

Validadas as hipóteses, cabe, por fim, nomear algumas limitações metodológicas deste estudo que abrem espaço para seu aprofundamento e/ou abertura de nova agenda de pesquisa. Em primeiro lugar, é uma limitação da pesquisa o fato de as identidades internacionais de Argentina e de Brasil a partir de 2003 terem sido definidas sem uma comparação sistemática com o período imediatamente anterior. Como visto na terceira seção do primeiro capítulo, o componente “mudança” nas identidades dos dois países foi mapeado a partir de comparação de discursos kirchneristas e petistas com material já estabelecido acerca das identidades prévias destes países. Nesse sentido, a ausência de uma análise de discursos do período anterior é uma deficiência, na medida em que esta seria uma técnica oportuna para uma avaliação mais robusta do componente mudança da primeira hipótese. Também é necessário reconhecer o predomínio da análise do plano doméstico utilizada para a compreensão da construção das novas estratégias de busca de autonomia. Embora seja uma opção deliberada baseada no desenho de pesquisa prévio, a adição de uma avaliação dos componentes sistêmicos seria de grande valor ao estudo.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carlos Wellington de. Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas. **Opinião Pública**, v. 16, n. 1, p. 220-250, 2010.

AMORIM, Celso. Grande estratégia e poder naval em um mundo em fluxo. Palestra por ocasião do centenário da Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2014. In: AMORIM, Celso. **A Grande Estratégia do Brasil**. Brasília: Funag e Editora Unesp, 2016. Disponível em: <[http://funag.gov.br/loja/download/A-Grande-Estrategia-do-Brasil\\_FINAL\\_25\\_04.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/A-Grande-Estrategia-do-Brasil_FINAL_25_04.pdf)>. Acesso em: 15 nov. 2017.

ANDERSON, Perry. O Brasil de Lula. **Novos Estudos-CEBRAP**, n. 91, p. 23-52, 2011.

ANDRADE, Israel de Oliveira et al. **O Fortalecimento da Indústria de Defesa do Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6086/1/td\\_2182.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6086/1/td_2182.pdf)>. Acesso em: 8 dez. 2017.

AVERBUG, André; GIAMBIAGI, Fabio. **A crise brasileira de 1998/1999: origens e consequências**. BNDES, Área de Planejamento, Departamento Econômico-DEPEC, 2000.

BATTAGLINO, Jorge. Política de Defensa y Política Militar durante el Kirchnerismo. In: MALAMUD, Andrés; LUCA, Miguel de (Org.). **La Política en Tiempos de Los Kirchner**. Buenos Aires: Eudeba, 2011. p. 241 -250.

BATISTA JR., Paulo Nogueira. Argentina: uma crise paradigmática. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 16, n. 44, p. 83-96, abr. 2002. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142002000100006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142002000100006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 20 out. 2017.

BERNAL-MEZA, Raúl. Argentina and Brazil in the Internacional Politics: regionalism and Mercosur (strategy, cooperation and factors of tension). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 2, p. 154-178, 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292008000200010&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292008000200010&script=sci_arttext)>. Acesso em: 22 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Contemporary Latin American thinking on International Relations: theoretical, conceptual and methodological contributions. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 59, n. 1, 2016.

\_\_\_\_\_. **Entrevista**. Entrevista concedida a Gabriela Dorneles Ferreira da Costa. Buenos Aires, 2017.

\_\_\_\_\_. Heterodox Autonomy Doctrine: realism and purposes, and its relevance. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 56, n. 2, p. 45-62, 2013.

BOLOGNA, Alfredo Bruno. La Autonomía Heterodoxa de la Política Exterior de Néstor Kirchner. In: BOLOGNA, Alfredo Bruno (Org.). **La política exterior del gobierno de Cristina Fernández: apreciaciones promediando su mandato**. Rosario: UNR Editora, 2010. Cap. 1. p. 15-49. Disponible em: <<http://www.cerir.com.ar/#!/libros/>>. Acceso em: 08 mar. 2017.

BONVECCHI, Alejandro. Del Gobierno de la Emergencia al Capitalismo Selectivo: las relaciones Estado-empresarios durante el kirchnerismo. In: MALAMUD, Andrés; LUCA, Miguel de (Org.). **La Política en Tiempos de Los Kirchner**. Buenos Aires: Eudeba, 2011. p. 143-153.

BRASIL. Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. **Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências**. Disponible em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5484.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5484.htm)>. Acceso em: 8 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010. **Criar o Estado-maior Conjunto das Forças Armadas e Disciplinar as Atribuições do Ministro de Estado da Defesa**. Disponible em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp136.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp136.htm)>. Acceso em: 26 nov. 2017.

BRICEÑO RUIZ, José. Autonomía: genealogía y desarrollo de un concepto. Su relación con el regionalismo en América Latina. **Cuadernos sobre Relaciones Internacionales. Regionalismo y Desarrollo**, Mérida, v. 9, n. 18, p. 9-41, jul./dez. 2014. Disponible em: <<http://www.saber.ula.ve/handle/123456789/40142>>. Acceso em: 24 out. 2016.

BUSSO, Anabella. Los ejes de la acción externa de Cristina Fernández: ¿cambios hacia un nuevo horizonte o cambios para consolidar el rumbo?. **Relaciones Internacionales**, v. 25, n. 50, 2016. Disponible em: <<http://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/issue/view/252>>. Acceso em: 26 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Los vaivenes de la política exterior argentina re-democratizada (1983-2013): Reflexiones sobre el impacto de los condicionantes internos. **Estudios internacionales (Santiago)**, v. 46, n. 177, p. 9-33, 2014.

\_\_\_\_\_. Neoliberal Crisis, Social Demands, and Foreign Policy in Kirchnerist Argentina. **Contexto Internacional**, v. 38, n. 1, p. 95-131, 2016.

\_\_\_\_\_; PIGNATTA, María Eva. Fuerzas profundas, identidad y política exterior: reflexiones teóricas y metodológicas. In: BUSSO, Anabella (Org.). **Fuerzas Profundas e Identidad: reflexiones em torno a su impacto sobre la política exterior**. Rosario: Editora UNR, 2008. p. 6-18.

\_\_\_\_\_; ACTIS, Esteban; NOVELLO, María Rocío. La geometría de la Política Exterior Argentina (1989-2015) Fin del diseño triangular e irrupción de un nuevo vértice: las relaciones con Estados Unidos, Brasil y China. In: BUSSO, Anabella (Org.). **Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización: 1983-2011, actores y temas de agenda**. Rosario:

UNR Editora, 2017. Cap. 1. p. 11-51. (Tomo II). Disponível em:  
<<http://rephip.unr.edu.ar/handle/2133/7602>>. Acesso em: 24 nov. 2017.

CASTRO, Antonio Barros de. A reestruturação industrial brasileira nos anos 90. Uma interpretação. **Revista de Economia Política**, v. 21, n. 3, p. 3-26, 2001.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008b.

\_\_\_\_\_; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Editora UnB, 4 ed., 2011.

COUTO, Leandro. Relações Brasil-América do Sul: a construção inacabada de parceria com o entorno estratégico. In: LESSA, Antônio Carlos & OLIVEIRA, Henrique Altamani (Orgs). **Parcerias estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013.

CUNHA, André Moreira; FERRARI, Andrés. A Argentina depois da conversibilidade: um caso de novo-desenvolvimentismo?. **Revista de Economia Política**, v. 29, n. 1, p. 3-23, 2009.

DABÈNE, Olivier. Consistency and Resilience Through Cycles of Repolitization. In: RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana. **The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America**. Springer Netherlands, 2012. Cap. 3. p. 41-64.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato; GAITÁN, Flavio. Elites estratégicas y cambio institucional: la construcción del proyecto post-neoliberal en Argentina y Brasil. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v. 6, n. 2, p. 14-53, 2012.

\_\_\_\_\_; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Os empresários industriais brasileiros depois do fim da hegemonia neoliberal. **Escola de Economia de São Paulo (EESP-FGV): Texto para Discussão**, n. 321, 2013.

FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, Cristina. **Discurso de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner en la Asamblea Legislativa**. Buenos Aires. 2007. Disponível em:  
<<https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/16462-blank-35472369>>. Acesso em: 25 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **Palabras Cristina en la ONU**. Nova York. 2008. Disponível em:  
<<http://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos>>. Acesso em: 15 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **Palabras de la Presidenta de la Nación 64ª Asamblea ONU, Nueva York**. Nova York. 2009. Disponível em: <<http://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos>>. Acesso em: 15 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **Discurso de la presidenta Cristina Fernández en la Asamblea General de las Naciones Unidas.** Nova York. 2010. Disponível em:  
<<http://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos>>. Acesso em: 15 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **66ª Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas: Discurso de la Presidenta de la Nación.** Nova York. 2011. Disponível em:  
<<http://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos>>. Acesso em: 15 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **67ª Asamblea General de las Naciones Unidas: Discurso de la Presidenta de la Nación.** Nova York. 2012. Disponível em:  
<<http://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos>>. Acesso em: 15 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **68ª Asamblea General de las Naciones Unidas: Palabras de la Presidenta de la Nación.** Nova York. 2013. Disponível em:  
<<http://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos>>. Acesso em: 15 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **Asamblea General de las Naciones Unidas del 24/09/2014: Palabras de la Presidenta de la Nación.** Nova York. 2014. Disponível em:  
<<http://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos>>. Acesso em: 15 abr. 2015.

FIGARI, Guillermo Miguel. Los vaivenes de la Política Exterior Argentina: ¿Autonomía o dependencia?. **Relaciones Internacionales**, La Plata, v. 26, p. 99-117, 2004. Disponível em:  
<<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/9720>>. Acesso em: 26 out. 2016.

FLEMES, Daniel; SARAIVA, Miriam Gomes. Potências emergentes na ordem de redes: o caso do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. 2, 2014.

FLIGENSPAN, Flávio Benevett. Uma visão global da economia brasileira durante a vigência do Plano Real: avanços, impasses e um cenário de crescimento com exclusão. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 26, n. 1, p. 102-143, 1998.

\_\_\_\_\_. Plano Real: da estabilidade à necessidade de crescer (2ª versão – maio de 2011). Porto Alegre, junho de 2017. Texto produzido para a disciplina de Economia Brasileira Contemporânea II da Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

FRENTE PARA LA VICTORIA – FPV. **Plataforma Electoral Frente para la Victoria.** 2011. Disponível em: <<https://www.pjn.gov.ar/cne/secelec/document/plataformas/1716-21-PLATAFORMA%20ELECTORAL%20FRENTE%20PARA%20LA%20VICTORIA.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2017.

FUCCILLE, Alexandre; BARRETO, Lis; THOMAZELLA, Ana Elisa. Diplomacia e Defesa no Governo Lula: Diálogo Tardio. In: 5º ENCONTRO NACIONAL DA ABRI, 2015, Belo Horizonte. **Anais**. Belo Horizonte, 2015.

FUCCILLE, Alexandre et al. O governo Dilma Rousseff e a América do Sul: a atuação brasileira na UNASUL (2011-2014). **Colombia Internacional**, n. 92, p. 43-72, 2017. Disponível em: <<https://revistas.uniandes.edu.co/doi/abs/10.7440/colombiaint92.2017.02>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

GALEANO, Eduardo Hughes. **El Libro de los Abrazos**. Montevideo, 1989.

GRANATO, Leonardo; ALLENDE, Rafael Alvariza. A Política Externa dos Governos Kirchneristas (2003-2011): do modelo próprio ao MERCOSUL. **Século XXI**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 135-157, jul./dez. 2013. Disponível em: <<http://sumario-periodicos.espm.br/index.php/seculo21/issue/view/345/showToc>>. Acesso em: 26 mar. 2015.

GUERRA, François-Xavier. Las mutaciones de la identidad en la América hispánica. **Inventando la nación: Iberoamérica, siglo XIX**, p. 185-220, 2003.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006, 455 p.

HERMANN, Charles F. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. **International Studies Quarterly**, v. 34, n. 1, p. 3-21, 1990.

\_\_\_\_\_. The comparative study of foreign policy. **World Politics**, v. 20, n. 3, p. 521-534, 1968.

HIRST, Monica. **As relações Brasil-Estados Unidos desde uma perspectiva multidimensional: evolução contemporânea, complexidades atuais e perspectivas para o século XXI**. 2011. 203 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/36743>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Os cinco “As” das relações Brasil–Estados Unidos: aliança, alinhamento, autonomia, ajustamento e afirmação. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antônio Carlos (Org.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, v. 1, p. 91-127, 2006.

\_\_\_\_\_; PINHEIRO, Leticia. A política externa do Brasil em dois tempos. **Revista brasileira de política internacional**, v. 38, n. 1, p. 5-23, 1995.

HUDSON, Valerie M.; VORE, Christopher S. Foreign policy analysis yesterday, today, and tomorrow. **Mershon International Studies Review**, v. 39, n. 2, p. 209-238, 1995.

JAGUARIBE, Helio. Autonomía periférica y hegemonía céntrica. **Estudios internacionales**, v. 12, n. 46, p. 91-130, 1979. Disponível em: <<http://www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/16458/19948>>. Acesso em: 23 out. 2016.

JESUS, Diego Santos Vieira de. The Benign Multipolarity: Brazilian Foreign Policy Under Dilma Rousseff. **Journal of International Relations and Foreign Policy**, Madison, v. 2, n. 1, p.19-42, mar. 2014. Disponível em: <[http://jirfp.com/journals/jirfp/Vol\\_2\\_No\\_1\\_March\\_2014/2.pdf](http://jirfp.com/journals/jirfp/Vol_2_No_1_March_2014/2.pdf)>. Acesso em: 16 mar. 2017.

KAARBO, Juliet; LANTIS, Jeffrey S.; BEASLEY, Ryan K.. The Analysis of Foreign Policy in Comparative Perspective. In: BEASLEY, Ryan K.; KAARBO, Juliet; LANTIS, Jeffrey S. (Ed.). **Foreign Policy in Comparative Perspective: Domestic and International Influences on State Behavior**. 2. ed. Los Angeles: Sage, 2013. Cap. 1. p. 1-26.

KIRCHNER, Néstor Carlos. **Discurso del Señor Presidente de la Nación, Doctor Néstor Kirchner, ante la Honorable Asamblea Legislativa**. Buenos Aires. 2003. Disponível: <<https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/24414-blank-18980869>>. Acesso em: 25 out. 2017.

LAFER, Celso. **A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: passado, presente e futuro**. Editora Perspectiva, 2001.

\_\_\_\_\_. Relações Brasil-Argentina: alcance e significado de uma parceria estratégica. **Contexto Internacional**, v. 19, n. 2, p. 249, 1997. Disponível em: <[http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Lafer\\_vol19n2.pdf](http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Lafer_vol19n2.pdf)>. Acesso em: 08 nov. 2017.

LAZZARI, Ricardo. Contradicciones del Capitalismo Argentino del Siglo XXI. In: RAPOPORT, Mario (Ed.). **Los Proyectos de Nación en la Argentina: modelos económicos, relaciones internacionales e identidad**. Buenos Aires: Edicon, 2014. p. 153-182.

LECHINI, Gladys. Argentina y Brasil en la cooperación Sur-Sur. In: LECHINI, Gladys; KLAGSBRUNN, Victor; GONÇALVES, Williams (Org.). **Argentina e Brasil: Vencendo os preconceitos: As várias arestas de uma concepção estratégica**. Rio de Janeiro: Revan, 2009. p. 91-113.

LJPHART, Arend. Comparative politics and the comparative method. **American political science review**, v. 65, n. 3, p. 682-693, 1971.

LIMA, Raphael Camargo; SILVA, Diego Lopes da. Brazilian Defense Industry: Between the Past and the Future (2003-2013). In: FLACSO-ISA JOINT CONFERENCE, 2014, Buenos Aires. **Anais**. Buenos Aires, 2014.

LORENZINI, María Elena. **Entrevista**. Entrevista concedida a Gabriela Dorneles Ferreira da Costa. Rosario, 2017.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. **Carta ao Povo Brasileiro**. São Paulo. 2002. Disponível em: <[http://www.iisg.nl/collections/carta\\_ao\\_povo\\_brasileiro.pdf](http://www.iisg.nl/collections/carta_ao_povo_brasileiro.pdf)>. Acesso em: 15 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **Discurso na Sessão de Posse, no Congresso Nacional**. Brasília. 2003. Disponível em: <[http://funag.gov.br/loja/download/505-discursos\\_selecionados\\_lula.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/505-discursos_selecionados_lula.pdf)>. Acesso em: 25 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **Pronunciamento à nação do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de posse**. Brasília. 2007. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2007/01-01-2007-pronunciamento-a-nacao-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-posse/view>>. Acesso em: 25 out. 2017.

MCSWEENEY, Bill. **Security, identity and interests: a sociology of international relations**. Cambridge University Press, 1999.

MELLO, Flávia de Campos. O Multilateralismo na Política Externa Brasileira. **Carta Internacional**, v. 7, n. 2, p. 163-173, 2012.

MERKE, Federico. Identidad y Política Exterior en la Teoría de las Relaciones internacionales. IDICSO, **Instituto de Investigación en Ciencias Sociales**, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad del Salvador, Argentina, 2007.

\_\_\_\_\_. Identidad y política exterior: la Argentina y Brasil en perspectiva histórica. **Sociedad Global**, n. 2, 2008. Disponível em: <<http://www.eumed.net/rev/sg/02/fm.htm>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

MESQUITA, Rafael. A identidade internacional do Brasil: uma síntese da literatura. **Carta Internacional**, v. 11, n. 3, p. 5-31, 2016.

MIGUEZ, María Cecilia. La política exterior argentina y su vinculación con los condicionamientos internos en el siglo XXI. **Relaciones Internacionales (Heredia)**, v. 89, n. 2, p. 125-142, 2016. Disponível em: <<http://revistas.una.ac.cr/index.php/ri/article/view/9067>>. Acesso em: 27 nov. 2017.

MILANI, Lívia Peres. **Identidade e Cooperação: os governos Kirchner e Lula e a construção de uma identidade coletiva em defesa (2003-2010)**. 2016. 152 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais "San Tiago Dantas" (Unesp, Unicamp e Puc-SP), Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (Unesp), Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (Puc-SP), São Paulo, 2016. Disponível em: <[https://docs.wixstatic.com/ugd/5a1357\\_649e6775980a464898940ed115e5893c.pdf](https://docs.wixstatic.com/ugd/5a1357_649e6775980a464898940ed115e5893c.pdf)>. Acesso em: 14 mar. 2017.

MONTEIRO, Valeska Ferrazza et al. O Papel do Setor Naval de Defesa no Desenvolvimento Socioeconômico Brasileiro: Estudo Comparado entre os Governos Lula da Silva e Dilma Rousseff (2003-2015). In: Seminários de Estudos Estratégicos 2016, 2016, Porto Alegre. **Anais**. Porto Alegre: UFRGS, 2016. p. 64-101. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/eventos-estudosestrategicos/anais-do-evento-2>>. Acesso em: 05 dez. 2017.

MORASSO, Carla. La orientación autonomista de la política exterior argentina (2003-2015). **Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época)**, v. 123, p. 3-22, jan/jun 2016. Disponível em: <<http://rephip.unr.edu.ar/handle/2133/6715>>. Acesso em: 05 nov. 2017.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais**. Elsevier, 2005.

OREIRO, José Luis; FEIJÓ, Carmem. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 2, p. 219-232, 2010.

PAIKIN, Damián. La Argentina y el MERCOSUR en tiempos de crisis internacional: Las bases regionales del modelo kirchnerista. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, v. 42, 2012. Disponível em: <<http://piwik.seer.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/5943>>. Acesso em: 26 nov. 2017.

PAPI, Luciana Pazini. **A dinâmica federativa de Brasil e Argentina: estudo comparado sobre as mudanças nos desenhos de formulação e implementação de políticas de combate à pobreza e de assistência social**. 2017. 238 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

PARTIDO DOS TRABALHADORES – PT. **Programa de Governo 2002 Coligação Lula Presidente: Um Brasil Para Todos**. 2002. Disponível em: <<http://csbh.fpabramo.org.br/node/5881>>. Acesso em: 23 out. 2017.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A new Strategic Dialogue: Brazil-US relations in Lula's presidency (2003-2010). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. SPE, p. 132-150, 2010.

\_\_\_\_\_. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**, p. 136-156, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v51n2/v51n2a09>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. As Relações Bilaterais Brasil-Estados Unidos no Governo Dilma Rousseff, 2011-2014. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, p. 11, 2014.

\_\_\_\_\_. Do alinhamento e autonomia ao engajamento e contenção: o repensar das relações bilaterais Brasil-Estados Unidos. **Esboços: Revista do Programa de Pós-Graduação em História da UFSC**, v. 21, n. 32, p. 92-114, 2015. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/esbocos/article/view/2175-7976.2014v21n32p92>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

PARADISO, José. **Um lugar no mundo: a Argentina e a busca de identidade internacional**. Editora Record, 2005.

PEREIRA, Matheus de Oliveira. **Controle e Autonomia nas Gestões Kirchner e Fernández**

**de Kirchner 2003-2011: A Argentina na Construção do Conselho de Defesa Sul-Americano.** 2016. 204 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais "San Tiago Dantas" (Unesp, Unicamp e Puc-SP), Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (Unesp), Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (Puc-SP), São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://repositorio.unesp.br/handle/11449/138930>>. Acesso em: 24 out. 2016.

PIGNATTA, María Eva. Identidad y Política Exterior: Explorando el caso argentino. In: BUSSO, Anabella (Org.). **Fuerzas Profundas e Identidad: reflexiones em torno a su impacto sobre la política exterior.** Rosario: Editora UNR, 2008. p. 139-157.

PRZEWORSKI, Adam; TEUNE, Henry. **The logic of comparative social inquiry.** New York: Wiley-Interscience, 1970.

RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; MARIANO, Marcelo Passini; ALMEIDA, Rafael Augusto Ribeiro de. As Diferentes Dimensões da Cooperação Sul-Sul na Política Externa Brasileira. In: RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; AYERBE, Luís Fernando (Org.). **Política Externa Brasileira, Cooperação Sul-Sul e Negociações Internacionais.** São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. Cap. 1. p. 13-49.

RAPOPORT, Mario; SPIGUEL, Claudio. **Política exterior Argentina: poder y conflictos internos (1880-2001).** Capital Intelectual, 2005.

RIGGIROZZI, Pía. Reconstructing Regionalism: What Does Development Have To Do With It? In: RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana. **The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America.** Springer Netherlands, 2012. Cap. 2. p. 17-39.

RAMÍREZ, Hernán. La crisis Argentina de 2001 en una clave de largo plazo. **Estudios Avanzados,** Córdoba, n. 28, p. 53-71, 2012.

RAPOPORT, Mario. **En el ojo de la tormenta: la economía política argentina y mundial frente a la crisis.** Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2013.

ROCHA, Daniela Cristina Comin; MOREIRA JUNIOR, Hermes. Os Desafios de Brasil e Argentina na Construção de um Projeto Autônomo de Inserção Internacional: a integração regional e o MERCOSUL nos governos de Lula da Silva e Néstor Kirchner. In: SILVA, Marcos Antonio da; JOHNSON, Guillermo Alfredo (Org.). **Fronteiras invisíveis: as relações do Brasil com a América Latina.** Dourados: Editora Ufgd, 2016. p. 77-104. Disponível em: <[https://www.academia.edu/28661191/FRONTEIRAS\\_INVISÍVEIS\\_AS\\_RELAÇÕES\\_DO\\_BRASIL\\_COM\\_A\\_AMÉRICA\\_LATINA](https://www.academia.edu/28661191/FRONTEIRAS_INVISÍVEIS_AS_RELAÇÕES_DO_BRASIL_COM_A_AMÉRICA_LATINA)>. Acesso em: 27 nov. 2017.

ROUSSEFF, Dilma. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante Compromisso Constitucional perante o Congresso Nacional.** Brasília. 2011a. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-compromisso-constitucional-perante-o-congresso-nacional>. Acesso em: 25 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, por ocasião do Debate Geral da 66ª Assembleia Geral das Nações Unidas.** Nova York. 2011b. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/4675-discurso-na-abertura-do-debate-geral-da-66-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-york-eua-21-09-2011>>. Acesso em: 12 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, por ocasião do Debate Geral da 67ª Assembleia Geral das Nações Unidas.** Nova York. 2012. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/4687-discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-da-67-assembleia-geral-das-nacoes-unidas>>. Acesso em: 12 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, por ocasião do Debate Geral da 68ª Assembleia Geral das Nações Unidas.** Nova York. 2013. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/4684-discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-geral-da-68-assembleia-geral-das-nacoes-unidas>>. Acesso em: 12 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. **Discurso proferido pela Presidenta da República, Dilma Rousseff, por ocasião da abertura do Debate de Alto Nível da 69ª Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU).** Nova York. 2014. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/5829-discurso-proferido-pela-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-de-alto-nivel-da-69-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-onu-nova-york-24-de-setembro-de-2014>>. Acesso em: 12 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante Compromisso Constitucional perante o Congresso Nacional.** Brasília. 2015a. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-compromisso-constitucional-perante-o-congresso-nacional-1>>. Acesso em: 25 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, por ocasião da Abertura da Septuagésima Assembleia Geral das Nações Unidas.** Nova York. 2015b. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/5829-discurso-proferido-pela-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-de-alto-nivel-da-69-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-onu-nova-york-24-de-setembro-de-2014>>. Acesso em: 12 jul. 2016.

RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. **Perfiles Latinoamericanos**, v. 10, n. 21, 2002. Disponível em: <<http://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/298>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. A defesa na política externa: dos fundamentos a uma análise do caso brasileiro. **Análise de Conjuntura OPSA**, n. 8, ago. 2010. Disponível em:

<[http://www.opsa.com.br/pdfs/77\\_analises\\_AC\\_n\\_8\\_ago\\_2010.pdf](http://www.opsa.com.br/pdfs/77_analises_AC_n_8_ago_2010.pdf)>. Acesso em: 22 nov. 2017.

SARAIVA, José Flávio Sombra. Autonomia na Inserção Internacional do Brasil: Um Caminho Histórico Próprio. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 9-41, jan./jun. 2014. Disponível em: <<http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?inford=647&sid=118>>. Acesso em: 24 out. 2016.

SARAIVA, Miriam Gomes. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. **Mural Internacional**, v. 1, n. 1, p. 45-52, 2010. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/5285>>. Acesso em: 06 nov. 2017.

\_\_\_\_\_; GOMES, Zimmer S. Bom. Os limites da Política Externa de Dilma Rousseff para a América do Sul. **Relaciones Internacionales**, La Plata, n. 50, p.81-97, jan. 2016. Disponível em: <<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/53838>>. Acesso em: 16 mar. 2017.

SILVA, André Luiz Reis da. **Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**. 2008. 360 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

\_\_\_\_\_. Geometria variável e parcerias estratégicas: a diplomacia multidimensional do governo Lula (2003-2010). **Contexto Internacional**, v. 37, n. 1, p. 143, 2015.

\_\_\_\_\_. Segurança e Desenvolvimento na Projeção Internacional do Brasil (2003-2013). In: ARTURI, Carlos Schmidt (Org.). **Políticas de Defesa, Inteligência e Segurança**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2014, p. 66-83.

SILVA, Roberta Rodrigues Marques da. O Governo Kirchner na Argentina: crise econômica, novas coalizões políticas e mudanças nos rumos da política econômica. In: 31º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 2007, Caxambu - MG. **Anais**. Caxambu: Anpocs, 2007. p. 1 - 29. Disponível em: <[https://www.academia.edu/5433299/O\\_governo\\_Kirchner\\_na\\_Argentina\\_crise\\_econômica\\_novas\\_coalizões\\_políticas\\_e\\_mudança\\_nos\\_rumos\\_da\\_política\\_econômica](https://www.academia.edu/5433299/O_governo_Kirchner_na_Argentina_crise_econômica_novas_coalizões_políticas_e_mudança_nos_rumos_da_política_econômica)>. Acesso em: 20 out. 2017.

SIMONOFF, Alejandro César. Análisis estructural de la estrategia de inserción internacional del primer gobierno de Cristina Fernández (2007-2011). **Relaciones Internacionales**, 2013a. Disponível em: <<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/27903>>. Acesso em: 05 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Democracia, política exterior y autonomía. **Cuestiones de sociología**, n. 9, 2013b. Disponível em: <[http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.5900/pr.5900.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.5900/pr.5900.pdf)>. Acesso em: 05 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Estructura triangular y democracia: la política exterior argentina desde 1983 a 2013. In: BUSSO, Anabella (Org.). **Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización: 1983-2011, actores y temas de agenda**. Rosario: UNR Editora, 2017. Cap. 2. p. 52-68. (Tomo II). Disponível em: <<http://rephip.unr.edu.ar/handle/2133/7602>>. Acesso em: 24 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Retenciones y política exterior. **Relaciones Internacionales**, La Plata, v. 28, n. 37, p. 187-210, jan./jul. 2009. Disponível em: <<https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/issue/view/165>>. Acesso em: 04 nov. 2017.

SINGER, André. Cutucando Onças com varas Curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 102, p. 43, 2015.

\_\_\_\_\_. **Os Sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. Editora Companhia das Letras, 2012.

SOARES, Samuel Alves; MILANI, Livia Peres. Kirchnerismo e Lulismo na construção de uma identidade em Defesa e Segurança Internacional entre Argentina e Brasil. **Relaciones Internacionales**, v. 25, n. 50, jul. 2016. Disponível em: <<https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/2674>>. Acesso em: 26 nov. 2017.

SPEKTOR, Matias. O projeto autonomista na política externa brasileira. In: Aristides Monteiro Neto. (Org.). **Política Externa, Espaço e Desenvolvimento**. 1ed. Brasília: Ipea, 2014, v. 3, p. 19-60. Disponível em: <[http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/17502/O\\_Projeto\\_Autonomista\\_na\\_Pol%C3%ADtica\\_Externa\\_Brasileira.pdf?sequence=1](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/17502/O_Projeto_Autonomista_na_Pol%C3%ADtica_Externa_Brasileira.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 12 nov. 2017.

SVARTMAN, Eduardo Munhoz; SILVA, André Luiz Reis da. Castigo sem crime? Raízes domésticas e implicações internacionais da crise brasileira. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, RS. Vol. 7, n. 35 (abr./maio 2016), p. 4-14, 2016.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; PINTO, Eduardo Costa. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Economia e sociedade**, v. 21, n. 4, p. 909-941, 2012.

UGARTE, José Manuel. Argentina, Brasil, defensa: La evolución de las doctrinas, normas y estructuras de defensa en ambos países en las últimas cuatro décadas. **Relaciones Internacionales**, v. 25, n. 50, 2016. Disponível em: <<http://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/issue/view/252>>. Acesso em: 26 nov. 2017.

VADELL, Javier Alberto. A política internacional, a conjuntura econômica e a Argentina de Néstor Kirchner. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 49, n. 1, 2006.

VIGEVANI, Tullo; ARAGUSUKU, Juliano. A orientação da política brasileira para as Américas em tempos de vicissitudes domésticas. **Pensamiento Proprio**, p. 135-166, 2015.

Disponível em: <<http://www.cries.org/wp-content/uploads/2015/12/011-tullo.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2017.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.

\_\_\_\_\_. **A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula**. São Paulo: Unesp, 2011. 232 p.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. **A Ideia de Multilateralismo**. 2011. 8º Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <<http://cnd.fgv.br/node/303>>. Acesso em: 29 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Autonomia, integração regional e política externa brasileira: Mercosul e Unasul. **Dados-Revista de Ciências Sociais**, v. 57, n. 2, 2014.

VILLA, Rafael Antonio Duarte; VIANA, Manuela Trindade. Security issues during Lula's administration: from the reactive to the assertive approach. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. SPE, p. 91-114, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v53nspe/v53nspea06.pdf>>. Acesso em: 5 dez. 2017.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula**. 3ª edição revisada e ampliada. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2008.

WAEVER, Ole. Identity, communities and foreign policy: Discourse analysis as foreign policy theory. In: HANSEN, Lene; WAEVER, Ole. **European integration and national identity: the challenge of the Nordic states**. London-New York: Routledge, 2002. p. 20-49.

WENDT, Alexander. **Teoria Social da Política Internacional**. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2014. 534 p.

WINAND, Érica; SAINT-PIERRE, Héctor Luis. O Legado da Transição na Agenda Democrática para a Defesa: os casos brasileiro e argentino. In: SAINT-PIERRE, Héctor Luis (Org.). **Controle Civil sobre os Militares e Política de Defesa na Argentina, no Brasil, no Chile e no Uruguai**. São Paulo: Editora Unesp, 2007. Cap. 1. p. 33-71.

ZEHFUSS, Maja. Constructivism and identity. A dangerous liaison. In: **Constructivism and International Relations: Alexander Wendt and his critics**. Routledge: Inglaterra, 2006.

ZELAZNIK, Javier. Las Coaliciones Kirchneristas. In: MALAMUD, Andrés; LUCA, Miguel de (Org.). **La Política en Tiempos de Los Kirchner**. Buenos Aires: Eudeba, 2011. p. 95-104.