

# A TENTATIVA DE OBTENÇÃO DA LIDERANÇA REGIONAL BRASILEIRA E AS RELAÇÕES COM A ARGENTINA: REALISMO E ESTRATÉGIA DISTRIBUTIVA COMO ORIENTAÇÃO

## THE ATTEMPT TO OBTAIN THE BRAZILIAN REGIONAL LEADERSHIP AND RELATIONS WITH ARGENTINA: REALISM AND DISTRIBUTIVE STRATEGY AS GUIDANCE

Augusto Gavioli<sup>1</sup>

### RESUMO

As relações entre Brasil e Argentina são marcadas por uma trajetória ascendente que parte de um cenário de instabilidade e de desconfiança e atingem um patamar de estabilidade, de cooperação e de relações benéficas e construtivas. O objetivo de consolidação da liderança regional brasileira durante o governo Lula impôs desafios à essa dinâmica. Este trabalho tem o propósito de abordar aspectos referentes à atuação diplomática brasileira durante o governo de Luiz Inácio da Silva e as relações com o aliado estratégico, a Argentina, na tentativa de consolidação de um patamar de liderança regional. Para isso, faz-se uma contextualização geral da política externa do período e também das relações Brasil – Argentina a partir da posse do presidente brasileiro. Pretende-se expor que o grupo dos autonomistas orientou a política externa a partir da lógica do realismo e da estratégia distributiva de atuação internacional. Como hipótese central, argumenta-se que o Brasil não foi bem-sucedido em consolidar seu projeto de liderança regional, tendo encontrado resistência dos países em seu entorno e, principalmente, da Argentina, o que deslocou a atenção brasileira para oportunidades internacionais extra regionais como o BRICS e o IBAS como meio de consolidar sua liderança. Desse modo, pergunta-se como as relações bilaterais Brasil – Argentina influenciaram a tentativa de consolidação do projeto de liderança regional brasileiro.

### PALAVRAS-CHAVE

Relações Brasil-Argentina. Liderança Regional. Governo Lula. Política Externa

### ABSTRACT

Relations between Brazil and Argentina are marked by an upward trajectory that part of a scenario of instability and mistrust and reach a level of stability, cooperation and beneficial and constructive

---

1 Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UERJ-RJ. Graduado em Relações Internacionais pela Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM-Sul). (a\_gavioli@hotmail.com)

relations. The goal of consolidation of Brazilian regional leadership during the Lula Government has imposed challenges to this dynamic. This work intends to address aspects related to the Brazilian diplomatic performance during the Government of Luiz Inácio da Silva and relations with strategic ally, to Argentina in an attempt to consolidate a regional leadership. For this, a general context of foreign policy and also of the Brazil-Argentina relations from the possession of the Brazilian President is presented. It is intended to expose the Group of autonomists guided the foreign policy from the logic of realism and distributive strategy of international action. As central hypothesis, argues that Brazil was not successful in consolidating your regional leadership project, having found resistance from countries in your surroundings and, mainly, of Argentina, which shifted attention to Brazilian international opportunities extra regional BRICS and the IBAS as a means to strengthen your leadership. In this way, wondering how bilateral relations Brazil-Argentina influenced the consolidation attempt of Brazilian regional leadership project.

## **KEYWORDS**

Brazil-Argentina Relations, Regional Leadership, Lula's Government, Foreign Policy.

## **Introdução**

As relações entre Brasil e Argentina foram marcadas por uma trajetória ascendente com relação ao comportamento e à aliança entre os Estados. Partindo de um cenário de instabilidade e de desconfiança, no século XIX, os países lograram alcançar um patamar de estabilidade, de cooperação e de relações bilaterais benéficas e construtivas (CANDEAS, 2005). Nesse contexto, Brasil e Argentina passaram a reconhecer a importância das relações que mantêm para os seus devidos projetos políticos de inserção internacional e de consolidação do espaço regional.

A investidura de Luiz Inácio da Silva (Lula) na Presidência Brasileira traria consigo novos elementos na dinâmica bilateral e imprimiria um modo revigorado de se pensar a política externa e a inserção internacional do país. O Brasil passaria a atuar regionalmente com vistas a adquirir uma posição de liderança entre os países vizinhos. Essa estratégia deveria incluir, necessariamente, a relação com o vizinho mais importante, a Argentina, e também com o projeto de integração regional imediato, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

Este trabalho visa à abordagem de um dos diversos aspectos da atuação diplomática brasileira durante o governo de Luiz Inácio da Silva, em específico aquele relativo à tentativa de obtenção de um patamar de liderança regional, analisado por meio das relações com o aliado estratégico, a Argentina. Para isso, faz-se necessária uma contextualização geral e compreensiva das características assumidas pela política externa do período e também das relações Brasil-Argentina a partir da posse do presidente brasileiro.

A hipótese central deste trabalho é que, ao contrário do aspecto econômico no qual o país logrou amplo protagonismo regional, o Brasil falhou em consolidar-se como um líder político na região, preferindo oportunidades internacionais extrarregionais como arena de atuação preferencial para consolidar sua liderança,

como o caso do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). Além desse fato, argumenta-se que duas lógicas centrais direcionaram a formulação da política externa, são elas a do realismo e a da estratégia distributiva de atuação internacional. Esses dois elementos foram conduzidos pelo grupo denominado autonomistas dentro do Itamaraty que, entre outros aspectos, prezava por uma atuação autônoma e universal no cenário internacional.

Como elementos centrais nessa investigação, duas seções principais serão destinadas a (1) analisar o modo como ocorreu a busca pela posição de liderança regional por parte do Brasil, a fim de entender a importância da aliança estratégica na realização de tal objetivo; e (2) buscar entender o pensamento político subjacente ao processo de decisão da política externa brasileira que orientou a trajetória internacional do país no período estudado (2003-2010). Busca-se, desse modo, responder como as relações bilaterais Brasil – Argentina influenciaram a tentativa de consolidação do projeto de liderança regional brasileiro.

### **O governo Lula e as relações Brasil – Argentina**

A eleição de Luiz Inácio da Silva para a Presidência da República em 2003 representou a aspiração por parte da sociedade brasileira em investir e aprimorar o projeto de integração regional, uma vez que a política externa seria, em partes, um dos elementos refletidos a partir das intenções e das propostas do Partido dos Trabalhadores (PT) (ALMEIDA, 2004; CANDEAS, 2005). Nos seus discursos ainda como candidato, o então recém-eleito presidente comprometia-se com uma política externa mais assertiva e nacionalista, que visasse, em primeiro lugar, o interesse nacional (SOUTO MAIOR, 2003).

Ao avaliar que sua eleição havia sido claro sinal do apelo popular, Lula passou a afirmar que o aspecto da mudança se tornaria o elemento central de seu governo. Na seara macroeconômica, no entanto, Lula manteve os contornos centrais do regime estabelecido no governo anterior (TEIXEIRA, PINTO, 2012). A manutenção do sistema de metas de inflação, de superávits primários e de câmbio flutuante em política cambial se tornariam as características principais de sua gestão econômica, alinhando-se ao plano internacional que o país deveria seguir. Todavia, para o presidente eleito, um modelo econômico socialmente responsável apenas seria possível mediante um vasto programa de ampliação social. Conciliando ortodoxia macroeconômica e heterodoxia política orientada por uma estratégia autonomista (LIMA, 2005), o ministro das relações exteriores, Celso Luiz Nunes Amorim, fortalecia a relação entre os objetivos econômicos e sociais do governo e a opinião pública com a política externa pretendida por Lula, por meio de uma presença constante nos meios de comunicação (SOUTO MAIOR, 2003).

Segundo Cervo (2003), os formuladores da política externa na gestão de Lula depararam-se com três paradigmas históricos fundamentais: o primeiro

de viés desenvolvimentista (1930-1989); o segundo de caráter neoliberal (1990-2002); e o terceiro de cunho logístico (2003 em diante), que une o liberalismo com o desenvolvimentismo, elemento tradicional do pensamento latino americano. A opção pelo nacionalismo resultou na retomada de uma perspectiva pragmática, por meio da busca por uma presença soberana do Brasil no contexto regional e internacional e pela tentativa de exercer um papel de liderança regional (SOUTO MAIOR, 2003).

O paradigma logístico atuou de modo a afastar o pensamento de que o livre mercado por si só proveria o desenvolvimento para as necessidades do país. A partir dessa nova concepção, o governo brasileiro, mediante nova influência na formulação da política externa, assumiria postura mais interessada na integração sul-americana de infraestrutura, de produção e também de energia. Desse modo, o pensamento que guiaria a política externa do Brasil nesse período possibilitou o país a buscar estabelecer novas e intensas relações com os países vizinhos. Destaca-se, em especial, as relações com o aliado estratégico, a Argentina, sócio fundamental do Brasil no continente sul-americano (CERVO, 2008).

Saraiva (2010) destaca, no entanto, que a política externa brasileira para a América do Sul se desenvolveu a partir de duas linhas que compartilham elementos em comum. O desenvolvimento e a consolidação de um processo de integração regional sob a lógica do regionalismo aberto, compreendido a partir do projeto do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), se caracteriza como o primeiro elemento. A segunda estratégia foi o apoio a iniciativas de integração e de cooperação menos estruturadas na região. Essas posturas brasileiras, iniciadas a partir do governo de Itamar Franco (1992-1994), foram apoiadas por uma estratégia de longo prazo no sentido da construção de uma liderança política e econômica regional, autônoma dos Estados Unidos, e ocorreram simultaneamente ao fortalecimento da inserção do país no mercado internacional (SARAIVA, 2010). Com o governo Lula, o Brasil buscava assumir postura mais positiva, propiciando continuidade às iniciativas de governos anteriores, concedendo financiamentos para projetos integracionistas e procurando unificar posições dos países ao seu entorno em foros comerciais internacionais, como já havia sido feito por Fernando Henrique Cardoso (BERNAL-MEZA, 2008).

Devido às distintas estratégias e prioridades conferidas pelas diferentes gestões dos governos brasileiros, as relações do Brasil com os países vizinhos, assim como os esforços no sentido de construção de uma liderança regional, não foram uniformes nas últimas duas décadas (SARAIVA, 2010). Com a Argentina, em específico, as erráticas relações bilaterais apresentaram, historicamente, avanços e recuos. A partir de 1988, no entanto, a dinâmica do relacionamento bilateral entre Brasil e Argentina passaria a ser conduzida a partir de um espírito de constância e continuidade (CANDEAS, 2005).



Candeas (2005) aponta que as relações entre Brasil e Argentina se iniciam sob a lógica de “instabilidade estrutural” (século XIX), evoluem para etapas intermediárias de “instabilidade conjuntural e busca de cooperação” (1898 – 1961), de “instabilidade conjuntural com rivalidade” (1962 – 1979) e de “construção da estabilidade estrutural pela cooperação” (1979 – 1987), até chegarem à etapa final, a “construção da estabilidade pela integração” (a partir de 1988). As relações bilaterais apresentam, desse modo, uma dinâmica de progressiva interdependência, que permeia os condicionamentos dos projetos de desenvolvimento dos dois países (CANDEAS, 2005, p. 02).

As relações entre Brasil e Argentina durante o governo Lula representaram de modo evidente o período de estabilidade pela integração. A ascensão do candidato do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder ocasionou a ampliação da influência da corrente autonomista dentro do Itamaraty, interessada em uma projeção internacional melhor autogerida e mais ativa, por meio de um comportamento de Revisionismo *Soft*<sup>2</sup> e do aumento do campo de atuação brasileira na esfera internacional (SARAIVA, 2010). Soma-se a isso a coexistência de outra força política organizada e com propostas próprias para a política externa, composta por acadêmicos e líderes políticos fortemente ligados ao Partido dos Trabalhadores, que acreditava ter a América do Sul uma identidade própria e que priorizava a integração regional no sentido de seu projeto político e social. Esse grupo argumentava, principalmente, que o Brasil deveria assumir maior parcela nos custos da integração regional e teve como expoente central a figura de Marco Aurélio Garcia<sup>3</sup> (SARAIVA, 2010).

Desde o início de seu governo, o presidente brasileiro destacava que o Brasil, “parceiro e irmão da República Argentina”, tinha interesse direto e permanente na prosperidade do país vizinho. Desse modo, a aliança estratégica, resultado imediato das interações entre os dois países durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1997), reforçou-se em decorrência das instabilidades vivenciadas pelo país vizinho e da crise no seio do MERCOSUL, constituindo-se como um projeto perene e uma política de Estado do Brasil. Para Lula, “a amizade fraterna e a cooperação eficaz entre os dois países são a sua base e condição de êxito” (RES. POL. EXT., 2003a, p. 34).

Pelo viés argentino, durante o período em que Eduardo Duhalde esteve à frente do país, 2002 até 2003, o Brasil foi considerado como sócio fiel, já que empresas brasileiras passavam a investir na Argentina em um momento de crise em que os investimentos de outras fontes se esvaíam (CANDEAS, 2005). A posse

---

2 O Revisionismo *Soft*, conceito cunhado por Maria Regina Soares Lima, refere-se a atitudes reformistas em instâncias multilaterais de governança global, baseadas no pragmatismo e em interesses concretos, em geral praticados por países emergentes mediante coalizões de geometria variável (LIMA, 2010).

3 Marco Aurélio Garcia foi assessor especial da Presidência da República durante o governo Lula (2003-2010) e um dos fundadores do Partido dos Trabalhadores (PT).

de Nestor Kirchner (2003), por sua vez, assegurou governabilidade e crescimento para o país, a partir de uma estratégia de “refundação” econômica – que tiraria a Argentina da crise causada, entre outras coisas, pela conversibilidade da moeda – e ética. Externamente, o projeto de Nestor simbolizava a busca por uma reinserção digna na política internacional (CANDEAS, 2005, p.31).

As relações entre Brasil e Argentina receberam o perfil de aliança estratégica, em 1997, devido à sua importância e também ao nível de integração que os países lograram atingir. Esse nível de entendimento implica a ênfase em abordarem as relações bilaterais como mecanismo facilitador para os objetivos de desenvolvimento e como instrumento de consolidação de suas estratégias multilaterais no contexto regional (VADELL, 2006).

A diplomacia presidencial, exercida por ambos os lados, revelou-se importante para o aprimoramento das relações bilaterais. A visita de Estado de Lula à Argentina, ocasião em que os presidentes assinaram o documento chamado Consenso de Buenos Aires, em 2003, após a posse de Nestor Kirchner, revela a prioridade que o país vizinho receberia pela diplomacia brasileira. No ano seguinte, em 2004, durante a primeira visita oficial do presidente argentino ao Brasil, ocasião em que foi assinada a Ata de Copacabana, Lula, em discurso oficial, afirmou que os países compartilhavam o pensamento que o MERCOSUL seria peça fundamental na estratégia política de Brasil e Argentina, fosse ele como meio de consolidação e de fortalecimento de programas de melhoria social, ou de fortalecimento da inserção dos países sul-americanos na política internacional (SILVA, 2003). No sentido da estabilidade, os dois documentos assinados em 2003 e em 2004 reiteram a necessidade de patrocinar o desenvolvimento econômico equitativo e fortalecem a aliança estratégica (CANDEAS, 2005).

A fim de evitar rugas no processo de consolidação das relações bilaterais pretendidas pelos respectivos projetos políticos, Brasil e Argentina buscaram, constantemente, manter processos de consultas mútuas em relação a variadas pautas (BERNAL-MEZA, 2008). Durante todo o governo de Lula, os países assinaram mais de setenta (70) atos internacionais sobre diversas temáticas. Os assuntos relativos às relações diplomáticas, aos acordos sobre energia nuclear, à cooperação, à energia e a defesa e assuntos militares foram os temas mais recorrentes. Houve, no mesmo sentido, a oficialização de uma série de declarações conjuntas reafirmando a posição dos países em relação aos temas de interesse mútuo (GAVIOLI, 2014).

### **A construção da liderança regional a partir das relações com a Argentina**

A cooperação entre Brasil e Argentina significou um importante fator no projeto de estabilização dos países sul-americanos. A fase de convergência e de integração política e econômica pela qual os países passavam fez com que a relação bilateral fosse central para o projeto e para as atividades políticas e econômicas do Brasil na região. As iniciativas de integração comercial, de segurança e de

cooperação política desenvolvidas pelo Brasil buscaram envolver, desse modo, o seu maior aliado na região (LESSA, 2010).

Com Lula no governo, a coordenação política entre os países da América do Sul sob liderança brasileira ganhou prioridade. A integração passou a ser encarada como o mais adequado modo de inserção internacional, ao mesmo tempo em que servia os interesses brasileiros de realização de seu potencial de país potência e que também atuava no sentido de consolidar um espaço político forte o suficiente internacionalmente (SARAIVA, 2010). É importante perceber que essa estratégia já era posta em prática no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), mas que, com a chegada de Lula ao poder, ela obteve novo vigor no sentido de construção da liderança brasileira a partir de elementos de *soft power* baseados no realismo grociano <sup>4</sup>(SARAIVA, 2010).

Por meio dos esforços de cooperação, possibilitados pelo contexto de estabilidade pela integração, a Argentina assumiria, de fato, o papel de principal aliado brasileiro na empreitada de fortalecer o bloco regional (CANDEAS, 2005). Não interessava ao Brasil a desindustrialização ou a não evolução dos países aliados; era necessário a consolidação de um aliado estratégico forte para que então se pudesse estabelecer uma posição internacional relevante, capaz de assegurar a autonomia brasileira regionalmente. Por meio dessa lógica de estruturação de um poder em conjunto, ou compartilhado, Brasil e Argentina passariam a exercer um jogo de soma positiva no sentido de obtenção de ganhos mútuos em diversas pautas da agenda internacional (CANDEAS, 2005).

O MERCOSUL obteve destaque especial na política externa brasileira, uma vez que o bloco representava uma arena potencial para a consolidação política da América do Sul. Fazia-se importante, desse modo, que a região se encontrasse livre de influências externas danosas aos interesses dos Estados, principalmente a dos Estados Unidos (ALMEIDA, 2004). A orientação regionalista aplicada durante o governo Lula estabeleceu-se em relação direta com o conceito de “Estado Logístico” (CERVO, 2003, p.19), por meio da integração de infraestrutura e de energia, e através das coalizões estabelecidas em âmbito regional, o Brasil poderia consolidar a sua hegemonia regional e distanciar uma possível influência externa no continente (BERNAL-MEZA, 2010).

Apesar de as relações bilaterais representarem um dos eixos centrais da inserção internacional de ambos os países, o interesse brasileiro de adquirir uma condição de potência regional com interesses globais gerou repercussões não somente na estrutura regional, como também nos diálogos do MERCOSUL e nos diálogos bilaterais (BERNAL-MEZA, 2008). A aspiração brasileira a um assento

---

4 O Realismo grociano interpreta as iniciativas e as negociações internacionais a partir da percepção do interesse com ganhos absolutos, que resultam em benefícios para todas as partes dos acordos (SARAIVA, 2010).

permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) significou uma barreira pontual e permanente no aprofundamento das relações estratégicas sustentadas pela Ata de Copacabana (BERNAL-MEZA, 2008). A Argentina se opunha publicamente em relação à questão, sendo uma das líderes do grupo Unidos pelo Consenso, que se opunha às candidaturas de Brasil, Alemanha, África do Sul e Índia (G-4). Essa posição argentina prejudicou grandemente a imagem do Brasil como um líder regional (MALAMUD, 2011). A oposição argentina ao pleito brasileiro ocasionou, também, desencontros entre os presidentes Carlos Menem e Fernando Henrique Cardoso, na década anterior.

Outras barreiras ao entendimento mútuo foram encontradas nas questões relativas à cooperação energética e à expansão das forças armadas brasileiras. As compras de material militar executadas durante a gestão de Lula, a partir de 2005, em específico, preocupavam as autoridades argentinas que, em função da falta de explicações brasileiras sobre a questão, interpretavam tais ações como uma ameaça de militarização mais intensa na região (BERNAL-MEZA, 2008). As dificuldades nas áreas de defesa e de segurança, por fim, apresentaram também aspecto positivo, uma vez que os avanços em tais áreas foram relevantes e contribuíram para a dinâmica das relações Brasil-Argentina. Um exemplo destacado da cooperação em matéria de defesa foi o estabelecimento, em 2004, de um projeto conjunto que resultou na fabricação do veículo blindado Gaúcho (MATHIAS; GUZZI; GIANNINI, 2008).

A orientação pela autonomia por parte da diplomacia brasileira fez com que se buscassem estratégias mais diretas para fortalecer a margem de atuação do país, ao passo que se concedia prioridade para o universalismo, por meio de iniciativas de cooperação Sul-Sul e em fóruns multilaterais. Desse modo, além de estreitar as importantes relações com os parceiros tradicionais, o Brasil buscou criar, estabelecer e fortalecer novas arenas de diálogo na dinâmica internacional. O esforço no sentido de incrementar relações com países como a Índia, a China, a Rússia e a África do Sul definiram, por fim, um importante instrumento para o desenvolvimento brasileiro que, em princípio, não se incompatibilizava com o projeto de atuação regional brasileiro (LESSA, 2010).

Com os países do Sul global, o foco brasileiro consistiu em estabelecer intercâmbio tecnológico e ações conjuntas em fóruns multilaterais; com os países vizinhos sul-americanos, o Brasil buscou estabelecer a liderança regional ao dar prioridade para a cooperação técnica e financeira, para as relações bilaterais e para a ideia de “não-indiferença”<sup>5</sup>(SARAIVA, 2010, p.10). Ainda relativo a América

---

5 O princípio da não-indiferença surgiu a partir da contribuição de Celso Amorim na chancelaria brasileira. O conceito vai além do tradicional e importante princípio da não-intervenção, e significa a adoção de uma postura solidária por parte dos países que possuem capacidade de ajudar, sempre que chamados. Originalmente, o conceito foi aplicado para justificar a participação ativa do Brasil na missão de paz no Haiti, a MINUSTAH.



do Sul, houve vontade política no sentido de aumentar o nível de coordenação entre os países, estando o Brasil no centro desse movimento (SARAIVA, 2010). Desse modo, Lula logrou visitar ou receber todos os líderes do continente sul-americano, fator que reforçou sua posição na região (ALMEIDA, 2004).

A utilização da diplomacia presidencial também se constituiu, portanto, como um dos principais instrumentos no projeto de alavancar o Brasil à posição de país líder no cenário internacional. Nesse sentido, a aliança com a Argentina, assim como com demais parceiros como os países lusófonos, a China, a Índia, a África do Sul, a Rússia, entre outros, contribuiu para reforçar a posição internacional do Brasil (ALMEIDA, 2004). Regionalmente, a aliança estratégica com a Argentina refletiu a estratégia de aproximação com os países do Sul global e também aquela de fortalecimento regional adotada pela diplomacia brasileira no período em questão (BERNAL-MEZA, 2010). O papel exercido pessoalmente por Lula mostrou-se fundamental nesse movimento de aproximação com o Sul global.

A aliança estratégica e a integração regional foram temáticas que gozaram de favorável consenso entre as autoridades brasileiras e argentinas (SARAIVA; RUIZ, 2009). Essa afinidade no pensamento dos valores políticos e econômicos possibilitou, ainda mais, a aproximação entre Brasil e Argentina; a visão progressista compartilhada pelos líderes políticos dos países, inclusive, logrou que houvesse o aprofundamento do processo de integração do MERCOSUL, bem como sua maior institucionalização (SARAIVA; RUIZ, 2009). Durante o período em que Brasil, em grande medida, e Argentina patrocinaram o alargamento do bloco, criaram-se mecanismos para a superação do *déficit* institucional (“Tribunal Permanente de Revisão”), para melhor gerenciar os problemas técnicos (“Comissão Permanente de Representantes”) e para mitigar a lacuna democrática do bloco (“Parlamento do MERCOSUL”) (SARAIVA, 2010, p.13).

Bernal-Meza (2008) aponta que, apesar de que os objetivos estratégicos que o Brasil propôs para a integração regional envolvessem outros países, o eixo central de tal processo seguiu sendo a relação bilateral com a Argentina. Desse modo, o governo brasileiro continuou favorecendo as iniciativas bilaterais no campo da cooperação (SARAIVA, 2010).

Saraiva (2010) destaca elementos que criaram frustrações nas relações com a Argentina e com o bloco regional. Nesse sentido, o crescimento econômico do Brasil, não acompanhado pelo crescimento dos países vizinhos; as limitadas perspectivas de acordos comerciais via MERCOSUL; a maior participação internacional brasileira em novos fóruns de diálogo como o IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) e BRICS; e o prestígio internacional que o Brasil progressivamente adquiria minaram, direta ou indiretamente, os esforços brasileiros de consolidação de uma posição de liderança regional. A Argentina encontrou-se isolada dessa

movimentação brasileira e as relações bilaterais sofreram considerável recuo (SARAIVA, 2010).

Outros fatores podem ser destacados nesse mesmo âmbito de oposição à liderança brasileira. A oposição declarada argentina ao pleito brasileiro no Conselho de Segurança da ONU, conforme destacado, ocasionou em retrocessos no projeto de liderança regional (MALAMUD, 2011). Outro episódio pode ser encontrado no insucesso de coordenação por parte do Brasil de uma posição em bloco no MERCOSUL para apresentação de nomes no evento da candidatura para o posto de Diretor-geral da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2005 (MALAMUD, 2011). Nessa ocasião, Brasil e Uruguai apresentaram candidatos e a Argentina apoiou não o brasileiro Luíz Felipe de Seixas Corrêa, mas sim o uruguaio Carlos Pérez, que logrou alcançar as últimas etapas do escrutínio. A tensão diplomática entre Brasil e Argentina revelava a falta de apoio ao projeto de liderança brasileiro.

No que concerne à maior projeção internacional brasileira, o país encontrou-se contribuindo para a multilateralização do mundo por meio do incremento das relações Sul-Sul. A partir das políticas de orientação multilateral aplicadas, o Brasil ter-se-ia convertido em um ator internacional exigente, abandonando uma postura terceiro-mundista e passando a adotar uma característica proativa nas negociações internacionais, conforme pretendido pela corrente autonomista dentro do Itamaraty (LIMA, 2010).

O campo das relações internacionais do Brasil experimentou relevantes aprimoramentos durante o governo Lula. A política externa posta em prática significou, de fato, a ampliação dos interesses e das ambições de Brasília no cenário internacional. As medidas adotadas pelo Brasil, juntamente com as ações coordenadas com países aliados nos fóruns internacionais de discussão, propiciaram uma característica mais dinâmica e afirmativa para a diplomacia nacional (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010).

O modelo de cooperação e de integração buscado pelo Brasil e, principalmente, a estratégia de busca pela liderança regional estiveram de acordo com três elementos centrais do pensamento diplomático brasileiro, a autonomia, o universalismo e a busca por maior espaço internacional (SARAIVA, 2010). Apesar de ter havido importantes avanços em termos institucionais no bloco regional, o cenário do MERCOSUL foi, de modo geral, desfavorável e o Brasil encontrou mais facilidade em progredir em pautas de seu interesse em outros fóruns multilaterais. As relações com a Argentina, mesmo deparando-se com barreiras e recuos, evoluíram de modo que os países mantivessem o cenário estável e integrador, mas não progrediu no sentido de o país vizinho aceitar a liderança brasileira na região. Percebe-se, no entanto, que a liderança brasileira na região foi uma realidade que se provou mais em âmbito econômico do que no viés político (BERNAL-MEZA, 2008).

## **O pensamento político subjacente à formulação da Política Externa Brasileira**

Durante o governo Lula, o Brasil retomou o realismo político como um paradigma de sua política externa (BERNAL-MEZA, 2010). A partir da influência dessa concepção no processo de formação da estratégia de política externa, o país passaria a interpretar o sistema internacional como um jogo de poder, uma disputa entre os atores mais bem-sucedidos do sistema internacional (BERNAL-MEZA, 2010).

O Brasil tem sido, consistentemente, um dos atores mais envolvidos na criação e na manutenção de instituições de governança global fundamentais (BURGES, 2012). Soma-se a isso o fato de que o país foi um dos responsáveis pelo surgimento de novas coalizões de países emergentes, como o BRICS e o IBAS. A ativa participação em foros multilaterais e as parcerias estratégicas estabelecidas em âmbito bilateral, incluído, em especial, com a Argentina, promoveram os interesses brasileiros a partir de uma perspectiva do interesse nacional (BERNAL-MEZA, 2010).

Apesar de a realidade brasileira desde o final da Guerra Fria ter sido a de adesão aos preceitos da hegemonia global, entendidos como a ideologia econômica e política liberal que subjaz a lógica das instituições de governança global, isso não significou a adoção de uma posição de subordinação (BURGES, 2012). Pelo contrário, o país consistentemente buscou obter margem de atuação e voz nos debates mundiais, assim como uma distribuição mais equitativa dos processos decisórios na divisão Norte-Sul. A gestão de Lula seria marcada por um posicionamento internacional mais ativo e vocalizado com relação às posições políticas brasileiras (BURGES, 2012).

Burges (2012) agrega um elemento importante à análise; simultaneamente à lógica realista do pensamento em política externa, houve a opção por uma estratégia distributiva, que considera a existência de valores fixos e ganhos limitados em uma negociação e que objetiva à maximização dos ganhos próprios, em detrimento de uma estratégia integrativa, em que as negociações são tratadas como oportunidades de criar valor e de resultarem ganhos para todas as partes. Esse é um aspecto fundamental, uma vez que é importante notar que a adoção de uma estratégia distributiva não significa negar que o Brasil atuou contrariamente à realização de ganhos absolutos e ao aprimoramento dos sistemas de governança global. Essa postura encontra-se, sim, em conformidade com o objetivo de obtenção de uma posição de líder regional e de ator de destaque no cenário internacional, uma vez que simboliza a intenção de inserir-se ativamente e de modo destacado nas instituições de governança internacionais.

A habilidade diplomática e, principalmente, o carisma da figura do presidente quando atuava internacionalmente foram elementos centrais para se compreender o sucesso brasileiro em se engajar em uma série de iniciativas

internacionais de seu interesse, ao passo que se tornava uma das principais vozes entre os países do Sul. Esses elementos ocorreram por meio de sete táticas, definidas por Burges (2012), que se classificam como defensivas, neutras, assertivas ou agressivas. São elas (1) o resguardo em assumir oposições sem sentido (defensiva); (2) a coletivização das demandas (defensiva), meio muito importante no sentido de conferir legitimidade aos pleitos brasileiros; (3) a busca de criação de consensos (neutra), que conferiu ao Brasil a imagem de bom negociador; (4) a utilização de um discurso técnico ao abordar as negociações (neutra); (5) a construção de novas organizações (assertiva); (6) a propagação de novos pensamentos (assertiva); e (7) a retidão presidencial por princípios (agressiva) (BURGES, 2012).

Entende-se, por meio dessas características e dessas táticas utilizadas, o modo como o Brasil conseguiu encontrar lugar substantivo nas mesas de negociação internacionais ao aplicar, aparentemente, uma abordagem integrativa ao passo que atuava com objetivos distributivos e realistas (BURGES, 2012). Nota-se que o realismo em política externa e a aplicação de uma estratégia distributiva, que objetiva maximizar os ganhos brasileiros em sua inserção internacional, possuem íntima relação com a lógica de pensamento do grupo autonomista que ganhou destaque no Itamaraty durante o governo Lula, conforme apontado por Saraiva (2010). O Brasil logrou, desse modo, inserir-se internacionalmente obtendo, nas negociações internacionais, ganhos que correspondiam ao interesse nacional.

### **Considerações finais**

O Brasil e a Argentina mantêm um longo relacionamento bilateral que se iniciou mediante o signo da instabilidade estrutural, no século XIX, e que evoluiu e amadureceu até alcançar o patamar da estabilidade pela integração, em 1988 (CANDEAS, 2005). É a partir desse contexto de jogo de soma positiva e de aliança estratégica (1997) nas relações com o país vizinho que Luiz Inácio da Silva assume a presidência do Brasil, agregando elementos realistas à política externa que atuariam no sentido de aprofundar, ainda mais, os interesses brasileiros na região. As relações com o mais importante parceiro sul-americano provar-se-iam fundamentais para o projeto brasileiro de liderança regional (LESSA, 2010).

A investidura de Lula acarretou a prevalência do grupo denominado autonomistas dentro do Ministério de Relações Exteriores. Esse grupo possuía interesse direto em estabelecer um *modus operandi* ativo e dedicado à realização do interesse nacional, por meio de um comportamento de Revisionismo *Soft* e também da abertura de novas arenas de atuação internacional para o país (SARAIVA, 2010). Houve, simultaneamente, a ascensão de um grupo estranho aos corredores do Itamaraty, composto por pensadores e por líderes políticos



relacionados ao partido do governo e que buscou imprimir seu projeto político e social na estratégia de política externa (SARAIVA, 2010).

A perspectiva desenvolvimentista voltaria a ser apreciada com a chegada de Lula ao poder. Nesse sentido, o paradigma de cunho logístico incidiu no entendimento que somente o livre mercado não bastaria para suprir as demandas do desenvolvimento brasileiro. Em decorrência desse raciocínio, caberia ao governo brasileiro adotar postura ativa e interessada no processo de integração sul-americana de infraestrutura, de produção e de energia. Como destacado, a conduta orientada pelo paradigma logístico possibilitou o estabelecimento de novas oportunidades de integração com os vizinhos sul-americanos (CERVO, 2008).

A coordenação política entre os países da América do Sul constituiu-se de modo prioritário e foi compreendida como a maneira mais adequada de esses países inserirem-se internacionalmente. De fato, esse fator condiz com as duas linhas de política externa desenvolvidas pelo Brasil desde o governo de Itamar Franco (SARAIVA, 2010). O desenvolvimento e a consolidação do MERCOSUL a partir da lógica do regionalismo aberto e o apoio a demais iniciativas de integração e de cooperação foram posturas de continuidade assumidas pela gestão de Lula que contribuíram no sentido de tentar consolidar um espaço político robusto e autônomo de influências externas. Essa atitude positiva com relação aos processos integracionistas por parte da diplomacia brasileira possuía um intuito adicional, nem sempre bem-sucedido, de buscar unificar as posições dos países em foros internacionais (BERNAL-MEZA, 2008).

A relação bilateral entre Brasil e Argentina representou um dos sustentáculos dos projetos de inserção internacional dos países. É natural que desentendimentos ocorram, no entanto, nas relações entre Estados soberanos. Nesse sentido, o interesse brasileiro de se tornar uma potência regional colidiu com uma postura de equilíbrio de interesses por parte da Argentina. Essa dinâmica gerou impactos nos diálogos bilaterais e no processo de consolidação do bloco regional. Nota-se, no entanto, a maturidade obtida no decorrer da relação história entre os dois países, uma vez que a relação com a Argentina seguiu constituindo-se como o eixo central do projeto político brasileiro na região (BERNAL-MEZA, 2008).

A fim de corretamente responder à pergunta proposta por este trabalho, é necessário perceber o movimento da política externa brasileira que ocorreu fora do espaço regional sul-americano. Sem negligenciar as relações estabelecidas com os parceiros tradicionais, a busca por maior autonomia e por uma inserção internacional adequada à imagem de um país destinado à grandeza conduziu o Brasil a novas arenas de diálogo internacionais, possibilitadas, principalmente, por meio do incremento das relações com países de porte similar, como a Índia, a China, a Rússia e a África do Sul (LESSA, 2010). Essa conversão do Brasil em um

dos países representativos das demandas dos países do Sul foi condizente com os interesses pretendidos pela corrente autonomista do Itamaraty (LIMA, 2010).

Importa notar, ademais, que o vigoroso crescimento econômico apresentado pelo Brasil, que as limitadas perspectivas de acordos comerciais mediante o MERCOSUL e que o crescente prestígio internacional que o país ia adquirindo influenciaram o projeto de obtenção de uma condição de líder regional, mesmo porque a Argentina, aliada estratégia brasileira, não se encontrou amparada pela nova circunstância política experimentada pelo Brasil (SARAIVA, 2010). Somam-se a esses elementos, a oposição declarada da Argentina ao pleito brasileiro de obtenção de um assento permanente no Conselho de Segurança, que ocasionou desavenças diplomáticas entre os vizinhos, e, finalmente, a incapacidade de obtenção de uma posição conjunta no MERCOSUL, no episódio da eleição do novo Diretor-geral da OMC, que revelou a inconsistência do projeto de liderança regional brasileiro (MALAMUD, 2011). As dificuldades de consolidação da liderança regional apresentaram-se como fatores catalisadores da busca por espaços extra regionais.

Pode-se entender que o processo de formação da estratégia de política externa foi influenciado, principalmente, por dois fatores centrais. Primeiramente, a retomada do realismo como um paradigma de política externa, por meio do qual o sistema internacional passaria a ser interpretado como um jogo de poder, um cenário em que aqueles atores mais bem-sucedidos garantiriam os seus interesses (BERNAL-MEZA, 2010). Em segundo lugar, a opção pela utilização de uma estratégia distributiva de atuação internacional, que consistiu na maximização dos ganhos em um contexto em que o valor das negociações é considerado fixo (BURGES, 2012). É notável, desse modo, a constante busca por uma melhor inserção internacional vinculada, necessariamente, à consecução do interesse nacional.

Em linhas gerais, este trabalho buscou investigar um dos muitos aspectos da política externa brasileira, em específico a tentativa de estabelecimento de uma posição de liderança regional durante o governo de Luiz Inácio da Silva, utilizando como ponto de partida as relações com o aliado estratégico e mais importante vizinho sul-americano, a Argentina. Inicialmente, foi realizada uma análise breve das características assumidas pela diplomacia brasileira após a investidura de Lula, bem como das relações entre Brasil e Argentina. Os elementos centrais dessa análise consistiram na averiguação da maneira como o Brasil atuou na busca pela realização de seu projeto político e na tentativa de compreensão do arcabouço político-teórico que norteou a formulação da política externa no período estudado. Concluiu-se, por fim, que o Brasil foi incapaz de estabelecer-se como um líder político regional *de facto*, mas que essa aspiração foi suprida por uma inserção internacional privilegiada em arenas extra regionais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, P. R.. **Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula.** Revista Brasileira de Política Internacional. Ano 47. Brasília, 2004, p. 162-184.

BERNAL-MEZA, R.. **Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estratégias, cooperación y factores de tensión).** Revista Brasileira de Política Internacional. Ano 51. Brasília, 2008, p. 154-178.

\_\_\_\_\_. **International Thought in the Lula Era.** Revista Brasileira de Política Internacional. Ano 53. Brasília, 2010, p. 193-213.

BURGESS, S.. **Strategies and tactics for global change: democratic Brazil in comparative perspective,** Global Society, v. 26, n. 3, 2012, p. 351-368.

CANDEAS, A. W.. **Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos.** Revista Brasileira de Política Internacional. Ano 48. Brasília, 2005, p. 178-213.

CERVO, A. L.. **Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático.** Revista Brasileira de Política Internacional. Ano 46. Brasília, 2003, p. 5-25.

\_\_\_\_\_; BUENO, C.. **História da Política Exterior do Brasil.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 3ª ed. 2008.

GAVIOLI, A.. **A relação Brasil-Argentina na Era Lula: um diálogo com a teoria realista.** Porto Alegre, ESPM Sul, 2014.

HIRST, M.; LIMA, M. R. S.; PINHEIRO, L.. **A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios.** Observatório Político Sul-Americano. Rio de Janeiro: IESP/UERJ, 2010.

LESSA, A. C.. **Brazil's strategic partnership: an assessment of the Lula era (2003-2010).** Revista Brasileira de Política Internacional. Ano 53. Brasília, 2010, p. 115-131.

LIMA, M. R. S.. **A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul.** Revista Brasileira de Política Internacional. Ano 48. Brasília, 2005, p. 24-59.

\_\_\_\_\_. **El legado de la política exterior de Lula.** Observatório Político Sul-Americano. Rio de Janeiro: IESP/UERJ, 2010.

\_\_\_\_\_. **Tradição e inovação na Política externa brasileira.** Plataforma Democrática, working paper, n. 3, julho/ 2010.

MALAMUD, A.. **A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian Foreign Policy.** University of Miami, 2011.

MATHIAS, S. K.; GUZZI, A. C.; GIANNINI, R. A.. **Aspectos da integração regional em defesa no Cone Sul**. Revista Brasileira de Política Internacional. Ano 51. Brasília, 2008, p. 70-86.

**RESENHA DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL/ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES**. Brasília: Gráfica do Ministério das Relações Exteriores, 2003a. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/divulg/documentacao-diplomatica/publicacoes/resenha-de-politica-exterior-do-brasil>>. Acesso em: 02 de Abr. 2014.

SARAIVA, M. G. **Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administration: caught between South America and Mercosur**. Revista Brasileira de Política Internacional. Ano 53, número especial. Brasília, Ibrl, 2010, p. 151-168.

\_\_\_\_\_; RUIZ, J. B.. **Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do MERCOSUL**. Revista Brasileira de Política Internacional. Ano 52. Brasília, 2009, p. 149-166.

SILVA, A. L. R.. **A política externa brasileira e a matriz neoliberal de inserção internacional (1990-2002)**. Rio Grande do Sul: Fundação de Economia e Estatística, 2003.

SOUTO MAIOR, L. A. P.. **Desafios de uma política externa assertiva**. Revista Brasileira de Política Internacional Ano 46. Brasília, 2003, p. 12-34.

TEIXEIRA, R. A.; PINTO, E. C.. **A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico**. Instituto de Economia – UFRJ. Textos para Discussão 006, 2012.

VADELL, J. A.. **A política internacional, a Conjuntura Econômica e a Argentina de Néstor Kirchner**. Revista Brasileira de Política Internacional. Ano 49. Brasília, 2006, p. 194-214.

Recebido em abril de 2017.  
Aprovado em maio de 2017.