

**42º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS
SIMPÓSIOS DE PESQUISAS PÓS-GRADUADAS (SPG- 03)
ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA NA AMÉRICA LATINA**

**BRASIL E ARGENTINA EM PERSPECTIVA COMPARADA: UMA ANÁLISE DA
RELAÇÃO COM WASHINGTON NO PÓS-GUERRA FRIA**

Ariane Costa dos Santos
Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

24 de outubro de 2018, Caxambu -MG

Introdução

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

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

As mudanças trazidas pelo fim da Guerra Fria abriram múltiplas opções de inserção no sistema internacional. Duas questões centrais emergem no desenho da política externa em momentos de mudanças no cenário global: a redefinição dos objetivos centrais do Estado e o diagnóstico da capacidade material estatal para lograr tais objetivos. Neste cenário, os dois maiores países da América do Sul se depararam com a necessidade de redefinição de suas estratégias e objetivos frente a uma nova ordem internacional, com os EUA como superpotência única (HUNTINGTON, 1999). Este é o pano de fundo diante do qual se desenvolvem na década de 1990 a implementação dos paradigmas do realismo periférico argentino e do institucionalismo pragmático brasileiro nas suas relações com os EUA e o mundo.

À luz das estratégias categorizadas por Russell e Tokatlian (2013), a presente pesquisa desenvolve a aplicação dos conceitos de autonomia e aquiescência para analisar comparativamente o tipo de associação que Brasil e Argentina mantiveram com os EUA. Segundo Russell e Tokatlian (2013), os países latino-americanos, por estarem em uma condição de subordinação no sistema internacional, configuram-se como atores que não

desenvolveram uma grande estratégia¹ (RUSSELL; TOKATLIAN, 2013). Dessa forma, os países da América Latina, por terem passado da área de influência de um país central a outro, seriam guiados por duas lógicas orientadoras de suas políticas externas em substituição ao desenvolvimento de uma grande estratégia: a autonomia e a aquiescência. Tais lógicas serão explicadas mais detalhadamente na próxima seção (ibidem).

Nessa linha, o presente artigo se encontra dividido em três seções: a primeira seção apresenta a definição teórico-conceitual do paradigma de política externa argentina aplicado durante os anos 1990, o realismo periférico, explicitando a sua origem, principais características e estratégias; a segunda seção se ocupará da definição e caracterização do institucionalismo pragmático, paradigma de política externa brasileira aplicado na maior parte da década de 1990. Ambos serão analisados à luz da díade conceitual-explicativa autonomia e aquiescência de Russell e Tokatlian (2013). Por último, na terceira seção, os dois paradigmas serão analisados comparativamente, com o apoio de dois quadros conceituais elaborados com base nos conceitos de Escudé (1992; 1995) e Pinheiro (2004). A comparação final terá como objetivo demonstrar as convergências e divergências das políticas externas dos dois países, assim como as principais variáveis explicativas presentes na influência de um comportamento autônomo por parte do Brasil e aquiescente por parte da Argentina, nas relações com a superpotência.

1) O Realismo Periférico Argentino: da Periferia da Resistência à Periferia do Alinhamento

A plataforma eleitoral do Partido Justicialista que conduz Menem ao poder em 1989 seguia um discurso de adesão aos enunciados tradicionais do peronismo, isto é, a equidistância ativa de todos os centros de poder, a continuidade da adesão ao Movimento de países não-alinhados e uma relação com os EUA que mantivesse por base a perspectiva latino-americana (PARADISO, 2005, p. 283)². No entanto, o “olfato político” de Menem somado à situação econômica do país - queda do PIB e hiperinflação - o orientaram a dar centralidade à economia (RUSSELL, 2010). Nessa linha, a partir de uma orientação liberal, a política exterior deveria estar a serviço total do plano econômico, com base na receita do alinhamento às potências centrais.

¹ Segundo Paul Kennedy (1991), a “grande estratégia” se define pela “capacidade dos líderes da nação de reunir todos os elementos – militares ou não militares – a serviço da preservação e melhora dos interesses da

² Informações coletadas por Paradiso (2005) em: Partido Justicialista, Plataforma Electoral, Buenos Aires, pp. 167-175.

Com uma mudança abrupta, a política externa argentina passa da periferia da resistência à periferia do alinhamento. Esta última caracterizou a inserção internacional do país ao longo de todo o governo de Carlos Menem (1989-1999), com continuidade na gestão de Fernando de la Rúa (1999-2001).

A partir de 1989, a Argentina abre espaço à implementação de um novo paradigma de política externa, originado no espaço acadêmico argentino de pesquisa, mais especificamente no Instituto Torcuato Di Tella (ITDT) e na Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO) de Buenos Aires (ESCODÉ, 1998, p. 79). Batizado de realismo periférico pelo acadêmico argentino Roberto Russell³ e desenvolvido posteriormente pelo intelectual Carlos Escudé, essa doutrina prescreve o alinhamento com as potências centrais como estratégia principal de política externa para países pertencentes à periferia do sistema internacional.

Escudé teve participação central no desenvolvimento dos fundamentos teóricos deste paradigma. Seus escritos sobre a política externa argentina, com base em uma releitura da teoria realista das relações internacionais, eram dotados de enfoque normativo para aplicação no *policy-making* do país. Na prática política, o intelectual Escudé ocupou o importante cargo de assessor especial do chanceler Guido di Tella entre 1991 e 1992, exercendo influência direta no novo governo⁴. Também teórico do realismo periférico, Andrés Cisneros ocupou o cargo de vice-chanceler (1992-1996), o equivalente no Brasil ao cargo de Secretário-Geral do Itamaraty. Por último, Felipe de la Balze, que também escreve sob o marco do novo paradigma, não atua diretamente no governo, mas o influencia na qualidade de empresário (SANTORO, 2015). Dessa forma, a gestão Menem abre o caminho “que leva os formuladores do realismo periférico ao poder” (ibidem, p. 5).

Antes de explicitar as bases teóricas do novo paradigma, é necessário expor aqui a definição operacional do conceito-chave utilizado por esses teóricos: a periferia. Para Escudé (1995), são periféricos os países subdesenvolvidos, em vias de desenvolvimento e

³ O termo realismo periférico foi cunhado pelo acadêmico Roberto Russell em um seminário interno organizado pelo Instituto Di Tella em 1987 (RUSSELL, 1994, p. 440). No entanto, o termo, quando utilizado pela primeira vez não se referia à teoria que seria desenvolvida posteriormente por Carlos Escudé (*ibidem*). O objetivo de Russel foi tão somente compilar em um só conceito a sua crítica às políticas ideológicas argentinas de caráter confrontacionista, no âmbito global, e às políticas de poder no âmbito subregional.

Como referência a uma doutrina de política externa, o termo foi escrito em literatura acadêmica pela primeira vez em: ESCUDÉ, Carlos. De la Irrelevancia de Reagan y Alfonsín: hacia el Desarrollo de un Realismo Periférico. R. Bouzas y R. Russell (ed.), Estados Unidos y la Transición Argentina, Legasa, Buenos Aires, 1989.

⁴ Na redação de seu prefácio, Escudé (1992), reconhece a sua influência indireta na implementação desta doutrina a partir de seus textos escritos na década de 1980.

os países pequenos e intermediários desenvolvidos, mas cuja vulnerabilidade econômica é grande no jogo político interestatal, portanto seguem restritos a limitações sistêmicas (ESCODÉ, 1995, p. 36). Por conseguinte, por mais que o paradigma do realismo periférico reflita a herança do pensamento cepalino na díade conceitual centro e periferia, o que Escudé propõe é uma teoria realista das relações internacionais própria à realidade dos países periféricos, à diferença da teoria de desenvolvimento econômico de Raúl Prebisch.

Nessa linha, a base teórica do realismo periférico toma como perspectiva central um cenário de anarquia internacional, no qual as políticas de poder econômico e militar se sobrepõem ao direito (WALTZ, 1979). Diante desse cenário, a teoria de Escudé ajusta o modelo explicativo do realismo à uma realidade de economia subdesenvolvida e de poder militar restrito. Resgatando o realismo estrutural, é importante lembrar que Waltz (1979) apresenta duas formas de aumento da capacidade do Estado: investimento em capacidade militar e confecção de alianças. O realismo periférico toma esta última como caminho preferível na busca de vantagens para a Argentina. Com base na ideia de que as relações econômicas, políticas e sociais são definidas a partir das preferências das grandes potências do sistema (WALTZ, 1979), a Argentina traça estratégias em busca de um espaço no novo sistema internacional globalizado com a menor quantidade de custos materiais possíveis para o país.

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

Sob esta ótica, questões como o respeito à soberania de outro Estado e o princípio da não intervenção deveriam ser substituídos por uma visão que dá centralidade ao cidadão, e não ao Estado – entendido como um ente subjetivo antropomorfizado dentro das teorias *mainstream* de relações internacionais. Tal visão é diametralmente oposta à visão soberanista e estatocêntrica historicamente defendida pela diplomacia brasileira, em especial, a partir do princípio da não ingerência.

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

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

Segundo Russell e Tokatlian (2013), a lógica da aquiescência adotada pelos países latino-americanos tem como principais objetivos: i) lograr o apoio dos EUA para obter dividendos materiais ou simbólicos de contrapartida, prescrevendo o alinhamento em troca de reconhecimento, capitais externos e renegociação da dívida externa (CORIGLIANO, 2000); ii) construir um marco de convivência estável com Washington. O realismo

periférico caracteriza-se pela busca constante em evitar os custos de uma postura confrontacionista. Segundo Escudé (1992), a busca por margens de manobra levaram a confrontações políticas custosas ao longo da história diplomática argentina (ESCUDE, 1992, p. 282); iii) contar com a proteção estadunidense para sustentar a coalizão governamental na política doméstica, um fim comumente usado por Estados menores e mais fracos em termos de poder relativo do que a Argentina do pós-Guerra Fria.

Segundo os teóricos dessa corrente, a Argentina teria perdido o prestígio internacional que possuía no início do século XX devido a políticas isolacionistas e de não-alinhamento com as potências. Essa perspectiva dá origem a um posicionamento revisionista da história do país platino. Na primeira metade do século XX, a Argentina era um dos países mais ricos e modernos da América Latina⁵. Com base em uma economia livre-cambista, no âmbito interno, e alinhamento ao Reino Unido, no âmbito externo, esse período de prosperidade econômica trouxe à tona um revisionismo histórico a partir da década de 1980 (SANTORO, 2008, p.27). Como resultado, desenvolve-se uma política externa focada em reconquistar a confiança dos mercados internacionais, recuperar a credibilidade do país e atrair investimentos para acelerar o crescimento econômico. Para isso, defendia-se um relacionamento privilegiado com os Estados Unidos – nas palavras do ex-chanceler Guido di Tella, “relações carnis”⁶ - a fim de lograr recursos favoráveis ao seu crescimento econômico.

É importante esclarecer destacar que o alinhamento argentino, percebido como pró-ianquismo, foi muito criticado dentro e fora da Argentina. Dentre diplomatas brasileiros, a expressão “relações carnis” foi motivo de piada em questionamentos perguntando de qual lado da relação estaria a Argentina⁷. Do lado norte-americano, a expressão não foi compreendida por altos funcionários da diplomacia estadunidense. Segundo Lampreia, a Secretária de Estado Madeleine Albright lhe consultou sobre o significado de tal expressão: “o que o Guido di Tella quer dizer com relações carnis?” (LAMPREIA, 2008, CPDOC).

⁵ A Argentina se caracterizava como o 10º país mais rico do mundo em termos *per capita*, no início do século XX. Contudo, a economia argentina ainda se encontrava na periferia do sistema internacional, vulnerável à flutuação dos preços das *commodities* e dos choques externos.

⁶ a expressão “relações carnis” advém de um dos discursos de Di Tella, quando este defendeu *carnalidad* – no sentido de substância – na relação com os Estados Unidos. Após críticas da imprensa argentina, denominando a relação almejada de *relaciones carnales*, o próprio chanceler argentino adota a expressão de relação carnal, em detrimento a uma relação platônica, em referência a busca de benefícios tangíveis a partir dessa relação com a superpotência (CISNEROS, 2004).

⁷ Informação oral obtida pelo Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa, em 17 de janeiro de 2018, em entrevista no Rio de Janeiro.

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

Segundo a ótica revisionista realista-periférica, o comportamento de confrontação foi resultado de um “realismo ingênuo” que impediu o progresso e a inserção funcional da Argentina no sistema internacional (ESCUDE, 1992, p.24). Como resultado, por iniciativa do país sul-americano, a parte mais interessada na reaproximação, desenvolveu-se uma dinâmica de relações especiais entre uma Argentina proativa e um Estados Unidos passivo no processo de reaproximação (NORDEN; RUSSELL, 2002, p. 50). Nesta conjuntura, Menem aparece como o ator mais importante no acercamento à superpotência (NORDEN; RUSSELL, 2002, p. 49), junto com Domingo Cavallo, Ministro da Economia - cuja ideia de alinhamento era menos pragmática e mais ideológica, segundo o Embaixador argentino Fernando Petrella (informação oral)⁸ - e Guido di Tella, que executou o novo paradigma de política externa à frente da chancelaria.

Segundo Russell e Tokatlian (2013), a opção estratégica de política externa adotada por países aquiescentes é o acoplamento, comportamento definido pela aceitação do *status quo* internacional e a associação aos interesses estratégicos da(s) potência(s) mais forte(s), além da não adesão a esquemas de integração regional profunda que possam afetar o vínculo estreito com Washington (RUSSELL; TOKATLIAN, 2013, p. 162). Somado a isso, os principais meios utilizados para alcançar o acoplamento configuram-se em participação em intervenções armadas e uso de instituições internacionais para responder aos interesses das potências (ibidem).

A aceitação do *status quo* e a associação aos interesses norte-americanos são duas características claras na teoria e na prática do realismo periférico: a Argentina se conforma com um posicionamento na periferia do sistema, resultando em uma estratégia de aquiescência. No entanto, em nenhum momento, a Argentina mostrou-se reticente a qualquer tipo de integração regional profunda sem a participação dos Estados Unidos. Ao

⁸ Informação oral obtida pelo Embaixador Fernando Petrella, em 09 de outubro de 2017, em entrevista em Buenos Aires.

contrário, a sua atuação junto ao Mercosul foi, em grande medida, enérgica e positiva, além de ser vista como complementar a uma maior integração hemisférica, com a presença dos Estados Unidos.

A teoria do realismo periférico prescreve o alinhamento de forma pragmática, segundo suas próprias ideias de desenvolvimento e de interesse nacional. No âmbito da defesa e segurança, agenda na qual o alinhamento com os EUA foi mais forte, a Argentina oscilava entre o alinhamento e a reticência, uma vez que enviava apoio militar para a Guerra do Golfo, ao mesmo tempo em que reprovava ações unilaterais sem aprovação do Conselho de Segurança. Como resultado, figurou um perfil ocidentalista não automático, seguindo uma linha liberal wilsoniana de defesa dos direitos humanos a partir de uma versão periférica (CORIGLIANO, 2000). Escudé (1992) explica que o pragmatismo nas relações com os EUA se concentra no diagnóstico de que eles – na qualidade de grande potência – possuem interesses políticos globais. Este não sendo o caso da Argentina, mas vale que ela limite as suas concessões aos EUA às questões políticas, deixando o cerne do interesse do governo menemista – questões econômico-comerciais, visto como “único interesse exterior autêntico (ESCUDÉ, 1992, p.46) com alguma margem de autonomia, isto é, não alinhamento. Nesse ponto, convergiam Carlos Escudé e Guido Di Tella na defesa de uma aproximação pragmática, e não ideológica, aos Estados Unidos (informação oral)⁹.

O paradigma de relações especiais¹⁰ (CORIGLIANO, 2000) teve a sua expressão na práxis política por diversas ações de alinhamento ao poder central ao logo da década de 1990, dentre elas, Saraiva e Tedesco (2001) destacam: i) alinhamento dos votos da Argentina com os votos dos Estados Unidos nas Nações Unidas; ii) desmantelamento do míssil balístico argentino Condor II, desenvolvido em parceria com Iraque e Egito; iii) participação da Argentina na Guerra do Golfo (SARAIVA & TEDESCO, 2001, p.06).

A estratégia de alinhamento do realismo periférico está baseada na ideia de que, na prática do confrontacionismo, “sempre há um custo imediato, ainda que não mensurável” (ESCUDÉ, 1992, p. 280). Nessa linha, o conceito de Escudé de “memória histórica” (*ibidem*, p. 105) é central para o entendimento. O realismo periférico trabalha com uma noção de tempo de longo prazo na construção de boas relações e desenvolvimento de credibilidade e confiança em detrimento de benefícios imediatos. Dessa forma, a memória

⁹ Informação oral do Embaixador Fernando Petrella, obtida em entrevista em Buenos Aires. em 09 de outubro de 2017.

¹⁰ O paradigma de relações especiais tem início com a abertura econômica da Argentina, no âmbito interno, em 1989, e a participação argentina na guerra do Golfo, no âmbito externo, em 1990 (CORIGLIANO, 2000)

histórica é uma variável que faz parte do processo de decisão (ESCUDE, 1992, p. 140). Como exemplo prático, Escudé (1992) relata que os documentos do Departamento de Estado dos Estados Unidos descreviam a Argentina como um desestabilizador regional potencial e um ator com tendência ao confronto. O arquivamento desse tipo de percepção negativa, segundo ele, incorreria em problemas posteriores, em negociações, decisões sobre investimento e ajuda financeira.

Escudé (1992) resumiu as características principais da política exterior de Menem, que definia a sua própria política externa como “normal”¹¹, “realista” e “pragmática” (RUSSELL, 1994, p.14): i) alinhamento com os EUA; ii) anti-confrontacionismo com países centrais; iii) integracionismo comercial com a região; iv) ativismo nas questões de paz e segurança pelo mundo; v) ocidentalismo, a partir da adaptação ao discurso dos países centrais do Ocidente nas grandes questões globais e na defesa dos valores ocidentais. É possível acrescentar, no entanto, mais uma característica de grande importância, senão a de maior importância: vi) orientação economicista da política externa.

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

Face à perda relativa de poder econômico, tanto no cenário regional, quanto no cenário internacional, a Argentina busca na cartilha liberal – internamente – e no alinhamento com os EUA – internacionalmente - o retorno à posição de prestígio da sua “Era de Ouro”. O objetivo maior, segundo o discurso dos dirigentes argentinos, era assegurar a inserção da economia argentina no cenário internacional.

¹¹ A autocaracterização da Argentina como “normal” por parte do governo Menem expressa o desejo de inserção da Argentina na ordem internacional, abandonando a imagem de Estado-pária da década de 1980.

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

A meu ver, inauguramos, sem dúvida, um novo paradigma ao qual, entretanto, eu denominaria de institucionalismo pragmático. (PINHEIRO, 2003, p.61)

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

No livro *Política Externa Brasileira*, Pinheiro (2004) consagra a categorização de Lima (1994) de aproximadamente cem anos de política externa em dois paradigmas diplomáticos opostos, porém não excludentes: o americanismo e o globalismo. O paradigma americanista foi definido como aquele que percebia a relação com os Estados Unidos como o eixo da política externa brasileira, com base na ideia de que uma maior aproximação com a potência traria benefícios, elevando recursos de poder do Brasil e sua capacidade de negociação (PINHEIRO, 2004, p.64). De outro lado, o paradigma globalista, formulado como alternativa, define um comportamento de diversificação de parceiros com o objetivo de aumentar a autonomia e o poder de barganha, inclusive, na relação com os Estados Unidos (*ibidem*). Indo mais além, Pinheiro (2004) trabalha com a divisão de americanismos de Mello e Silva (1995), que caracteriza dois tipos de relação com Washington na política externa brasileira: ideológico e pragmático. Isto é, um paradigma baseado na aproximação com os Estados Unidos devido a ideias e valores convergentes e outro baseado no interesse em lograr benefícios – políticos ou materiais - a partir desta relação.

A partir dessas definições fica clara a centralidade que Washington detinha na agenda brasileira. Segundo Pinheiro (2004), o Brasil sustentou ao longo do século XX o americanismo pragmático como paradigma predominante. No entanto, na década pós-Guerra Fria, o retorno ao americanismo mostra-se ineficaz, apesar dos esforços do início do governo Collor na construção de uma agenda propositiva com os EUA. Com o fim de lograr uma inserção competitiva do Brasil na economia global, a gestão Collor é marcada

pela busca da “modernização pela internacionalização” (PINHEIRO, 2004, p.56). Contudo, o plano de uma relação especial com Washington mostra-se ineficaz devido à “falta de consenso interno” (*ibidem*), movida pela percepção de que o alinhamento não atenderia aos interesses brasileiros na sua totalidade. Tal constatação abre uma crise de paradigmas, responsável pela inauguração do paradigma institucionalista pragmático (*ibidem*).

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

Será tratado aqui o período estudado como parte da chamada “Era Cardoso”, tendo em vista que a sua presidência representou a gestão de maior continuidade nos anos 1990. Segundo Paulo Vizontini (2005), a política externa do período FHC pode ser entendida, em linhas gerais, pela busca de inserção do Brasil no cenário internacional a partir de abertura econômica, comercial e financeira (VIZENTINI, 2005, p.382). Contudo, sem levar o paradigma liberal ao mesmo nível de ortodoxia de Menem, mas tratando também o desenvolvimento econômico como prioridade na agenda de política externa. Segundo o próprio presidente Cardoso, eram os fatores conjunturais externos ou, melhor dito, as “circunstâncias imperantes” (CERVO, 2004, p.02), e menos a crença genuína no paradigma neoliberal, que faziam com que o Brasil seguisse essa tendência no âmbito da economia doméstica.

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

manobra, os quais não somente podiam ser utilizados como deveriam ser explorados pela diplomacia brasileira para o próprio benefício do país. Esta afirmativa estava presente não somente nos discursos de Lampreia, vide (LAMPREIA, 1999), como também na prática diplomática brasileira.

Da perspectiva da criação de legitimidade, o Embaixador Gelson Fonseca Jr.¹² (1998) destaca o período como um momento de renovação das credenciais brasileiras no sistema internacional. Na qualidade de ator de grandes dimensões, a atuação na ordem global se traduziria em uma participação legítima e positiva (FONSECA JR, 1998), tal desejo pela renovação denotaria uma vontade de participação maior do país no sistema internacional. Nessa linha, a busca por maior credibilidade é destacada também pelas autoras Hirst e Pinheiro (1995) como uma variável importante a ser considerada desde o governo Collor (1990-1992). Segundo as autoras, uma agenda positiva com Washington era vista como um facilitador para o aumento da credibilidade do país, apesar de reduzir o espaço de manobra para a atuação do Brasil.

Como resultado, o Brasil buscou “desdramatizar” as relações com os Estados Unidos, resultado natural de uma postura principista de aceitação das normas internacionais e por uma “abertura econômica condicionada” (SARAIVA, 2010). A denominada “desdramatização” das relações tem seu início e consolidação no governo Itamar Franco (1992-1994), quando os países concordam em seu direito de divergir (HIRST; PINHEIRO, 1995, p.20), levando a uma melhora significativa nas relações bilaterais (HIRST, 2009, p.177).

Segundo os institucionalistas pragmáticos¹³, o desenvolvimento econômico brasileiro estaria atrelado às práticas da regulamentação e normatização das relações internacionais (SARAIVA & VALENÇA, 2012). No âmbito desse novo paradigma, ainda haveria a busca por autonomia – objetivo central da política externa brasileira, que não se chocaria à construção da identidade política de Estado integrado e participante da ordem

¹² Gelson Fonseca Jr. é diplomata de carreira e ocupou diversos cargos no Itamaraty, dentre eles o de Assessor-Chefe da Assessoria Especial da Secretaria-Geral da Presidência da República (1995-1999) e de Chefe da Missão do Brasil junto a ONU (1999-2002).

¹³ Os institucionalistas pragmáticos são entendidos aqui como parte de uma corrente de pensamento e policy-making do Itamaraty que se fortaleceu na gestão Cardoso-Lampreia de política externa. Segundo Saraiva (2010), “no campo econômico, são favoráveis a um processo de ‘liberalização condicionada’ e no espectro partidário encontram identidade principalmente no PSDB, mas também DEM. Este grupo é chamado por alguns autores de forma imprecisa de ‘liberais’. Sem abrir mão das visões de mundo da política externa brasileira de autonomia, universalismo e destino de grandeza, os institucionalistas pragmáticos priorizam o apoio do Brasil aos regimes internacionais em vigência, desde uma estratégia pragmática” (SARAIVA, 2010, p.46).

internacional e de suas instituições (LAMPREIA, 1998 apud SARAIVA & VALENÇA, 2012).

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

Apesar das diferentes perspectivas sobre o padrão de associação adotado pelo Brasil em relação aos Estados Unidos, Lampreia (1998) expõe oficial adesão à ideia de um Brasil autônomo frente à superpotência. Realizando uma releitura de um dos conceitos mais recorrentes na política externa brasileira, Lampreia (1998) caracterizou a sua gestão à frente do MRE a partir do conceito “autonomia pela integração”, consagrado na academia por Vigevani (2003) e batizado por Fonseca Jr. (1998) sob a denominação de autonomia pela participação. Para Lampreia (1998), a mudança de sua própria autoria de “participação” por “integração”, não denota mudança de significado, senão uma conceitualização “mais específica” e “mais gráfica” (LAMPREIA, 1998, p.90). A “autonomia pela integração”, baseia-se na ideia de que se deve integrar o Brasil à política internacional para dela tirar proveito e promover seus interesses (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003). A busca por autonomia permeou grande parte da história da política externa brasileira, mas por sua dinâmica e fluidez, é um conceito que se ajusta ao longo do tempo e das diferentes realidades doméstica e internacional. A autonomia como conceito e estratégia de atuação é tradicionalmente concebida como isolamento do restante do sistema internacional liberal. No entanto, a “autonomia pela integração” traz uma mudança significativa, na qual a autonomia se origina da própria participação junto ao *mainstream*: “uma integração que tenha a reserva da possibilidade de um caminho próprio, conforme as circunstâncias” (LAMPREIA, 2008, CPDOC).

Ricupero (2017) resume bem a nova fase de engajamento construtivo: “em lugar de acentuar o discurso de crítica e denúncia das injustiças e desequilíbrios do ordenamento internacional, adotou-se posição que se pretendia construtiva e propositiva” (RICUPERO, 2017, p. 626). Dessa forma, busca-se desenvolver uma autonomia em articulação com o meio internacional e substituir a “autonomia pela distância”, posição predominante da

diplomacia brasileira ao longo da maior parte da Guerra Fria.

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

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

Outrossim, ainda segundo Russell e Tokatlian (2013), para a implementação da lógica orientadora da autonomia, os Estados podem se utilizar de quatro opções estratégicas próprias de países médios ou pequenos: i) equilíbrio brando ou *soft balancing*; ii) diversificação; iii) desacoplamento (*tradução nossa*)¹⁴ e iv) unidade coletiva.

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

A diversificação, por sua vez, busca multiplicar as relações externas com o objetivo de contrabalançar e compensar a dependência de uma só contraparte com muitos recursos e capacidade de influência (*ibidem*). O desacoplamento é definido pelo não alinhamento a solicitações de assumir compromissos de natureza militar, como integrar alianças bélicas ou participar de conflitos externos ou disputas diplomáticas extrarregionais que possam

¹⁴ Termo original: “repliege” (RUSSELL; TOKATLIAN, 2013).

gerar alto custo ou envolvimento em assuntos alheios aos interesses nacionais (*ibidem*). Por último, a unidade coletiva tem como objetivo aumentar a integração, cooperação e concertação entre países pares com o propósito de juntar forças e robustecer a capacidade de negociação individual e grupal (*ibidem*).

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

Dessa forma, é possível qualificar como bem-sucedida a estratégia brasileira de envolvimento nas negociações e mobilização de países vizinhos em torno dos interesses nacionais. A essa altura, o Brasil já havia prognosticado a divisão de áreas de influência do espaço geopolítico e econômico com os EUA. A ALCA obrigou o Itamaraty a pensar a região da América do Sul e estratégias conjuntas a partir dos vizinhos. A própria priorização do Mercosul em detrimento da ALCA, adotando uma “postura reticente” em relação à integração hemisférica, vide a frase de Celso Lafer, “o Mercosul é destino, a ALCA é opção”¹⁵, demonstra a utilização da unidade coletiva como estratégia de manutenção da autonomia na defesa do próprio interesse.

Ademais, divergências em temas da organização do comércio internacional, especialmente, em denúncias do protecionismo dos países desenvolvidos a partir de instituições internacionais, demonstram o uso do *equilibrio brando*, por parte do Brasil. Da

¹⁵ <https://www.publico.pt/2001/12/24/jornal/brasil-em-bracodeferro-com-os-eua-165717>

mesma forma, a busca de diversificação de parcerias a partir da diplomacia presidencial¹⁶ e da busca por uma maior projeção internacional empregada por FHC são exemplos da diversificação como forma de redução da dependência em relação aos EUA. Por último, o não alinhamento do Brasil com os EUA em matéria de segurança e defesa, tais como a não participação e a ausência de apoio às guerras do Golfo e da Bósnia, refletem a preservação do princípio da não ingerência e são mostras do uso do desacoplamento como estratégia de manutenção da autonomia.

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

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

No tocante à maior projeção internacional, Lafer (1992) prescreve para o Itamaraty no mundo pós-guerra fria duas diretrizes que ele denomina de “visão de futuro” e “adaptação criativa”. A visão de futuro prescrevia a participação ativa do Brasil no cenário internacional, contribuindo para a defesa de princípios brasileiros, como a democratização das relações internacionais e a redução das desigualdades interestatais. A adaptação criativa é caracterizada pelo reconhecimento das mudanças do sistema internacional, guiando-se pelas práticas que lhe sejam mais favoráveis aos seus interesses nacionais. Nessa linha, busca-se superar a lógica da confrontação, substituindo-a pela lógica da corresponsabilidade e se ajustando à nova realidade internacional vigente (ARBILLA, 1994, p. 355).

¹⁶ “A diplomacia presidencial implica na condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições ex officio, pelo presidente” (DANESE apud BARNABE, 2012, p.09). Dessa forma, a diplomacia presidencial configura-se quando o presidente extrapola suas obrigações institucionais e toma para si um papel mais ativo na concepção e execução da agenda de política externa (BARNABE, 2012, p.09).

3) Brasil e Argentina: Diferentes Lógicas de Associação

Tanto o realismo periférico quanto o institucionalismo pragmático posicionavam o desenvolvimento econômico como fim principal e pragmático das estratégias de suas políticas externas. Desde a perspectiva argentina, o desenvolvimento se definia pela aumento do bem-estar de seus cidadãos, enquanto na perspectiva brasileira, o desenvolvimento se caracterizava pelo aumento do poder relativo do Estado no sistema internacional.

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

Quadro 1

	Argentina	Brasil
Ideias sobre a Globalização	Globalização benigna (CERVO, 2003)	Globalização assimétrica (VIZENTINI, 2009)
Causas da inflexão da Política Externa ¹⁷	Mudança de governo no nível doméstico	Mudança na capacidade material relativa do país
Modelo Econômico	Neoliberalismo ortodoxo ¹⁸ (GULLO, 2006)	Neoliberalismo híbrido com abertura condicionada ¹⁹

¹⁷ Informação oral obtida em apresentação do trabalho “Condicionantes da Política Externa na América Latina: Uma Análise Histórico-Comparativa dos casos de Brasil, Argentina, Chile, Colômbia e Venezuela” do prof. Dr. Julio Cesar Rodriguez, no XIX Congresso da Associação Latino-Americana de Ciência Política (ALACIP), em Montevideu, em 26 de julho de 2017.

		(SARAIVA, 2010)
Burocracias Internas	Cúpula da chancelaria, integrada por funcionários de origem política (ARBILLA, 2000, p.348)	Maior autonomia, a partir de corpo diplomático de carreira com expertise técnica (CANDEAS, 2010)
Formação das Principais Autoridades	Presidência: Carlos Menem (jurista) Domingo Cavallo (economista) Guido Di Tella (economista)	Presidência: Fernando Henrique Cardoso (sociólogo) Luiz Felipe Lampreia (diplomata de carreira) e Celso Lafer (acadêmico e jurista)
Padrões de associação com os EUA	Aquiéscência ²⁰ “relações carnavais” (SANTORO, 2015)	Autonomia “Desdramatização” das relações (HIRST; PINHEIRO, 1995, p.20)

Fonte: Elaboração própria

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

¹⁸ É importante destacar que apesar da classificação da Argentina como neoliberal, a política cambial argentina fortemente conduzida pelo Estado fugia da caracterização do modelo do neoliberalismo.

¹⁹ Saraiva (2010) toma como base o termo “liberalização condicionada”, cunhado por Motta Veiga (2002).

²⁰ Em alguma obras é usado o termo alinhamento automático para designar a relação da Argentina com os EUA no período. No entanto, é um termo usado de forma anacrônica, uma vez que pertence à realidade específica da Guerra Fria para caracterizar o alinhamento aos polos mundiais de poder. Ademais, a Argentina menemista não sustentou um alinhamento com os EUA em todas as esferas, mas, especificamente, no âmbito da estratégia e defesa.

Brasil carregava uma visão, especialmente a partir do segundo mandato de Cardoso (1998-2002), de “globalização assimétrica” compreendendo a globalização e o capitalismo financeiro como intensificadores das assimetrias interestatais (VIZENTINI, 2009, p.385). A interpretação da diplomacia brasileira era de que tal cenário era prejudicial ao bom funcionamento do multilateralismo e sem a presença de um cenário internacional multilateral as estratégias da política externa de participação e integração deixam de ser viáveis (RICUPERO, 2017).

Em relação às causas das mudanças nas agendas de política externa, as últimas décadas revelam que as inflexões na agenda argentina acompanharam as mudanças de lideranças e partidos políticos nos governos executivos federais. Em contrapartida, no Brasil, mudanças de agenda ocorriam com uma mesma coalizão política no poder, assim como um alto grau de continuidade podia ser percebido pese às inflexões na política doméstica. Dessa forma, é possível afirmar que as causas geradoras de mudanças na agenda de política externa brasileira estão mais ligadas às alterações da capacidade material relativa de poder dentro do sistema internacional (informação oral)²¹. Em suma, frente a uma capacidade relativa ascendente do Brasil no âmbito externo, maior a motivação dos *policy-makers* para perseguir uma agenda de ator global, com tendências a práticas mais ativas e participativas no cenário internacional.

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

Dessa forma, aplicando as categorias de Hermann (1990) na realidade de Brasil e Argentina, é possível afirmar que a inflexão realizada pelo último na implementação do

²¹ Informação oral obtida na apresentação do trabalho “Condicionantes da Política Externa na América Latina: Uma Análise Histórico-Comparativa dos casos de Brasil, Argentina, Chile, Colômbia e Venezuela” do prof. Dr. Júlio Cesar Rodriguez, no XIX Congresso da Associação Latino-Americana de Ciência Política (ALACIP), em 26 de julho de 2017.

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

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

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

econômica se deu de forma mais radical, mas com características *ad hoc* de intervenção do Estado, como na implementação da política cambial²².

Os paradigmas de política externa realismo periférico e institucionalismo pragmático partem de um ponto de partida comum: a perspectiva realista como base do pensamento. No entanto, divergem desde a identidade de posicionamento sistêmico tomada para si: país periférico, na Argentina, e país intermediário, no Brasil. Na agenda argentina, prescreve-se o alinhamento aos países centrais, a partir da formulação conceitual do realismo periférico, que precede a tomada de decisão. De outro lado, na agenda brasileira, prescreve-se a manutenção da autonomia com integração com o meio internacional. De forma sintética, os paradigmas de política externa podem ser entendidos a partir da tríade: dimensão explanatória, dimensão teleológica e dimensão prescritiva. As dimensões explanatória e prescritiva são de autoria de Leticia Pinheiro (2000) e equivalem ao que Arbilla (2000) denomina de dimensões cognitiva e normativa da política externa. Respectivamente, consistem na autopercepção do país no âmbito do sistema internacional, os seus principais objetivos e a sua estratégia para alcançá-los. A partir das definições de Escudé (1992) e Pinheiro (2002), foi possível montar o quadro conceitual²³ comparativo abaixo para sintetizar as três dimensões:

Quadro 2

Realismo Periférico		Institucionalismo Pragmático
Dimensão Explanatória ou Cognitiva	A Argentina é um país periférico, pouco relevante para as potências centrais e dentro da órbita de influência dos EUA (ESCUDE, 1992, p.24).	O Brasil é um país intermediário com poder de barganha limitado (PINHEIRO, 2004, p.62), com potencial para buscar mais espaço de atuação no meio internacional (LAMPREIA, 1995).
Dimensão Teleológica	Estabilidade e crescimento econômico (RUSSELL;	Desenvolvimento econômico nacional (LAMPREIA, 1999, p.18).

²² A política cambial do período Menem foi marcada pelo plano Cavallo, aprovado pelo congresso argentino em 1991, cujo objetivo principal era estabilizar os preços para combater a inflação, a partir da fixação do peso argentino por meio de lei (AVERBUG, 2005, p.02).

²³ “Um conjunto mais ou menos extenso de enunciados envolvendo diagnósticos sobre a realidade nacional, de prioridades de política externa e definições dos princípios que devem guiar a conduta externa do país” (ARBILLA, 2000, p. 340).

	NORDEN, 2002, p. 71).	
Dimensão Prescritiva ou Normativa	Reduzir a praticamente zero a quantidade de confrontações com países centrais, limitando o poder de confronto a questões comerciais e financeiras. (ESCUDE, 1992, p.24).	Aumentar a participação brasileira na ordem internacional, a partir das instituições multilaterais e do uso do direito internacional para aumentar o acesso ao desenvolvimento e à autonomia de ação (PINHEIRO, 2000, p.22).

Fonte: Elaboração própria

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

“A lógica de formulação de política externa concentra-se sobretudo no vínculo entre a presidência e a cúpula da Chancelaria, integrada basicamente por funcionários de origem política, enquanto o corpo diplomático de carreira fica mais afastado deste núcleo.” (SARAIVA & TEDESCO, 2001)

Por outro lado, segundo Corigliano (informação oral)²⁴, o Itamaraty é conhecido pelos argentinos – na academia e na chancelaria – como um Ministério que trabalha em “piloto automático”. Isto é, mantém suas macro-orientações permanentes, seguindo uma política de continuidade com ajustes e mais independente das inflexões de governo, diferentemente das “guinadas excessivas” argentinas, percebidas pelo Itamaraty (informação oral)²⁵.

A literatura especializada (TOKATLIAN; MERKE, 2014) indica que a América Latina apresenta concentração do processo de formulação da política exterior a partir das

²⁴ Informação oral de Francisco Corigliano, obtida em reunião privada na *Universidad Torcuato di Tella* (UTDT), em Buenos Aires, em 10 de outubro de 2017.

²⁵ Informação oral de Marcos de Azambuja, obtida em entrevista, no Rio de Janeiro, em 13 de março de 2018.

figuras do Presidente e Chanceler - além de seus Ministros e assessores de confiança. Uma breve análise sobre as personalidades que ocuparam o posto de chanceleres na Argentina desde a redemocratização demonstra que não é usual ter diplomatas de carreira no mais alto posto da diplomacia²⁶. Desde a democratização, em 1983, até o final da implementação do realismo periférico, em 2001, a Argentina teve oito chanceleres²⁷, dos quais apenas um foi Embaixador de carreira: Susana Cerutti, que passou menos de dois meses à frente da cadeira. Na Argentina, são os políticos – não a chancelaria - os atores que geralmente decidem a orientação internacional do país (TOKATLIAN; MERKE, 2014, p.262), de modo que a grande parte dos chanceleres argentinos são “Embaixadores Políticos”, isto é, ganham o título de Embaixador temporariamente, somente enquanto exercem o posto. Por outro lado, no Brasil, Lampreia, diplomata de carreira, passou o maior período à frente da chancelaria brasileira até então. Paralelamente, a diplomacia argentina foi marcada por dois economistas, Cavallo e Di Tella. Segundo Arbilla (1994), os dois foram os principais responsáveis pela agenda de política externa no período e as suas nomeações marcaram a ênfase dada à agenda econômica.

Em relação às personalidades dos principais líderes dos dois países, o Brasil da gestão Cardoso esteve marcado pela diplomacia presidencial e ministerial (CARDOSO no prefácio de LAMPREIA, 1999, p. 12). Ademais, Cardoso mantinha grande afeição pela Argentina, o que levava a uma percepção platina de que o Presidente garantiria uma fase positiva com o vizinho. “A ligação do Fernando Henrique com a Argentina era toda por esse lado intelectual” (LAMPREIA, 2008, CPDOC, p.204), tendo morado em Buenos Aires por um período e mantido amizades com intelectuais argentinos, como Torcuato di Tella, pai de Guido di Tella. No âmbito político, FHC acumulava a experiência de ter tido papel ativo na condução da política externa, a partir de sua experiência como chanceler do governo Itamar Franco (BERNABE, 2012, p.07). Ademais, o entusiasmo de Cardoso pela política externa e seu grande apreço pelo Itamaraty (LAMPREIA, 1999, p.28) eram fatores importantes no âmbito das relações que travava com outros líderes. Por outro lado, Menem não detinha ligações com a política externa, a chancelaria ou a academia, seu foco era a tomada de decisões e as negociações na política doméstica²⁸. Por outro lado, segundo

²⁶ Este fato veio a conhecimento após conversa com o Dr. Roberto Russell, em 27 de setembro de 2017, em Buenos Aires.

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

²⁸ Informação oral obtida em entrevista com Carlos Escudé, em 24 de outubro de 2017, em Buenos Aires.

Cisneros (informação oral), a visão internacional de Menem mudava de acordo com as circunstâncias da política interna e do apoio eleitoral que determinada ação podia lhe proporcionar²⁹.

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

Conforme demonstrado nos quadros 1 e 2, é extensa a quantidade de variáveis que apontam as causas das diferenças de Brasil e Argentina no tocante às suas relações com os EUA. No entanto, é necessário destacar que tanto Argentina como Brasil estão lidando com bases altamente assimétricas na relação com o país mais poderoso do hemisfério e do sistema internacional. As convergências, não menos importantes, devem ser também analisadas.

Em primeiro lugar, a busca pelo desenvolvimento econômico nacional configura-se – como ilustrado no quadro 2 – como objetivo central de ambas as políticas externas brasileira e argentina. A centralidade da ideia de desenvolvimento no seu sentido econômico-competitivo com foco no bem-estar esteve presente em ambas as agendas. Ademais, a participação proativa em instituições internacionais com o fim de renovação das credenciais e aumento do espaço decisório no sistema internacional também foram objeto de convergência de ambas as chancelarias dos anos 1990. Exemplo desse comportamento se expressa inclusive na entrada do Brasil como membro rotativo do Conselho de Segurança nos anos de 1993-1994 e 1998-1999³⁰, seguido pela Argentina nos anos de 1994-1995 e 1999-2000³¹. Sabendo-se que para lograr uma cadeira como membro não-rotativo há investimento de tempo e recursos em campanha diplomática, tanto Argentina quanto Brasil demonstraram engajamento junto às instituições de processo decisório mundial. O Brasil, por um lado, com o fim último de levar à frente sua agenda de reforma do Conselho de Segurança com o pleito de uma cadeira permanente e a Argentina,

²⁹ Informação obtida em entrevista por escrito com Andrés Cisneros, em 09 de janeiro de 2018.

³⁰ <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/137-o-brasil-e-o-conselho-de-seguranca-das-nacoes-unidas>.

³¹ http://www.un.org/en/sc/inc/searchres_sc_members_english.asp?sc_members=9.

por outro lado, seguindo seu planejamento estratégico de alinhamento com os EUA no campo da defesa e segurança.

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

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

“Una política de participación permanente, de protagonismo activo, nos ha permitido recuperar ese atraso casi atávico, y hoy nuestro reloj marca las mismas horas que los de las naciones más importantes del mundo. Este logro se asentó en un firme alineamiento, el alineamiento con la democracia, la libertad y los derechos humanos.”(MENEM, 1994)³²

“Nesse panorama de renovação do Brasil e de consolidação de novas credenciais para operarmos no plano externo [...] Temos uma conjunção de fatores favoráveis nunca vista: [...] a preeminência, também no cenário internacional, de valores caros ao povo brasileiro, como a democracia, as liberdades individuais e o respeito aos direitos humanos.” (LAMPREIA, 1995)³³

Em um cenário de aumento da competitividade, a Argentina optou pela estratégia da aquiescência junto à economia mais forte do cenário internacional. Paralelamente, o Brasil cultivou um nível menor de alinhamento e manutenção da autonomia, que se travestia ora de *soft balancing* - por meio de instituições internacionais, ora de unidade coletiva e integração regional, por meio da liderança de ações com seus vizinhos. A busca da autonomia, entretanto, não deve ser observada como fim último das ações de um Estado, mas como meio para um objetivo maior. No caso, o objetivo final das estratégias de política externa de Brasil e Argentina apresentava mais convergências do que divergências: o

³² Mensagem presidencial anual ao Congresso Argentino.

³³ Discurso do Embaixador Luiz Felipe Lampreia por ocasião de sua posse como Ministro de Estado das Relações Exteriores, no Palácio Itamaraty, em 02 de janeiro de 1995.

desenvolvimento, no seu sentido econômico-competitivo, com foco no bem-estar da sociedade civil, ganha centralidade na nova economia global do pós-Guerra Fria.

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

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

Considerações Finais

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

A realidade de Brasil e Argentina no imediato pós-Guerra Fria era caracterizada por diversas similaridades: duas economias periféricas, em posição de vulnerabilidade sistêmica frente a uma nova ordem globalizada e competitiva. No entanto, apesar dos pontos comuns, é necessário destacar a posição de maior fragilidade da Argentina em

relação ao Brasil frente a este cenário, o que abriu espaço para uma mudança mais radical tanto no campo da política externa quanto no modelo de desenvolvimento. Por consequência, o “bandwagoning econômico” – ou alinhamento com a potência central - pareceu mais atraente para as classes dirigentes argentinas. Paralelamente, o Brasil ainda possuía mais recursos de poder e espaço de atuação, o que lhe possibilitou um posicionamento mais autônomo e, algumas vezes, liderando estratégias de equilíbrio de forças a partir da atuação conjunta com Estados não centrais, especialmente, no âmbito da América do Sul.

No que pese as diferenças de visões dos dois paradigmas diplomáticos, o foco da pesquisa no caso da posição de alinhamento argentino e suas variáveis explicativas é dado em virtude da mudança abrupta de inserção internacional argentina. Nessa linha, a investigação teórica indica que a causa do alinhamento argentino resulta de um conjunto de fatores que envolveu o desenvolvimento de uma estratégia teórico-normativa no seio do ITDT, cuja carnalidade foi estimulada por um passado recente confrontacionista da Argentina. Uma realidade que foi exclusiva da Argentina, já que o Brasil não carregava a carga histórica do não alinhamento. Ao passar do seio da racionalidade do âmbito acadêmico para o campo valorativo da prática política, a implementação do realismo periférico foi conduzida pelo forte enfoque econômico presente na gestão Menem-Cavallo.

Adicionalmente, o desenho da tomada de decisão verticalizada possibilitou a influência da agenda econômica liberal e ocidentalista em todas as áreas do governo, inclusive, no desenho da política externa. Como variável facilitadora deste processo, a baixa autonomia política do *Ministerio de las Relaciones Exteriores y Culto* (MREC) possibilitou a interferência direta da Presidência e do Ministério da Economia. Por último, a personalidade dos líderes indicou uma gestão de política externa do executivo federal sem a presença de diplomatas de carreira. Nesse quadro, o Realismo Periférico encontrou espaço prático de ação com base em amizades pessoais - Escudé e Guido di Tella - devido à frustração com o posicionamento de políticas externas anteriores.

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

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARBILLA, José María. Arranjos Institucionais e Mudança Conceitual nas Políticas Externas Argentina e Brasileira (1989-1994). *Contexto Internacional*, vol.22, n.2, jul./dez.2000, p.337-385.

BANDEIRA, L. A. Moniz. Política exterior do Brasil – de FHC a Lula. *Plenarium. Política Externa*. Câmara dos Deputados. Ano II, n. 2. 2005.

BERNAL-MEZA, Raul. Políticas Exteriores Comparadas de Brasil e Argentina rumo ao Mercosul. *Rev. Bras. Polít. Int.* 42 (2): 40-51, 1999.

BUSSO, Anabella. Los vaivenes de la política exterior argentina re-democratizada (1983-2013). Reflexiones sobre el impacto de los condicionantes internos. *Estudios Internacionales*, no.177, 2014, p.9-33.

CARDOSO, Fernando Henrique. Entrevista com Brasílio Sallum Jr.: Estamos reorganizando o capitalismo brasileiro. *Lua Nova*, 39, São Paulo, 1997.

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

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

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

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

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

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

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

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

HERMANN, Charles. Changing course: when Governments choose to redirect Foreign Policy. *International Studies Quarterly*, Vol. 34, No. 1 (Mar., 1990)

- HIRST, Monica; PINHEIRO, Leticia. A Política Externa Brasileira em Dois Tempos. *Rev. Bras. Polít. Int.* 38 (1): 5-23, 1995.
- HIRST, Monica. Brasil-Estados Unidos: Desencontros e Afinidades. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.
- HUNTINGTON, Samuel. The Lonely Superpower. *Foreign Affairs*. pp. 35-49 March 1999.
- KEOHANE, Robert O. Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics. *International Organization*. Vol. 23, No. 2, 1969.
- LAFER, Celso. Política Externa Brasileira: Três Momentos. *Série Papers da Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung*, 4, 1993.
- LAMPREIA, Luiz Felipe. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. *Rev. Bras. Polít. Int.*, Brasília, v. 41, n. 2, p. 5-17, Dec. 1998
- _____, Luiz Felipe. Diplomacia brasileira. Rio de Janeiro, Lacerda Editora, 1999.
- LAMPREIA, Luiz Felipe. Luiz Felipe Lampreia (depoimento, 2008). Rio de Janeiro, CPDOC, 2010.
- LIMA, M. R. Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. *Contexto Internacional*, vol. 22, nº 2, pp. 265-304, 2000.
- MEZA, Raúl Bernal. Políticas exteriores comparadas de Argentina e Brasil rumo ao Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n.42 (2), p.40-51, 1999.
- PAPE, Robert A. Soft Balancing against the United States. *International Security*, Vol. 30, Nº 1, pp. 7-45, 2005.
- PINHEIRO, Leticia. Política Externa Brasileira (1889-2002). Rio de Janeiro. Jorge Zahar Editores, 2004.
- PINHEIRO, Leticia. Traídos pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 22, n 2, julho-dezembro, 2000.
- RICUPERO, Rubens. A Diplomacia na Construção do Brasil (1750-2016). 1ª Edição. Rio de Janeiro, Versal Editores, 2017.
- RUSSELL, Roberto; NORDEN, Deborah. The United States and Argentina. Changing Relations in a Changing World. Routledge, 2002.
- _____, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía Latin America. *Revista CIDOB d'Afers Internacionales*, n. 104, p. 157-180, 2013.
- SANTORO, Maurício. Ideias, Diplomacia e Desenvolvimento – Ascensão e Queda do Realismo Periférico na Argentina. 143 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

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

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

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

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

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

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

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